

Rapport 2024 – 10

# Evaluering av ordningen med midlertidig alternativ mottaksplass (MAMOT)

Utarbeidet for Utlendingsdirektoratet



PROBA  
samfunnsanalyse

Proba-rapport nr. 2024–10, Prosjekt nr. 23084

ISSN: 1891-8093

IG/AFJ, ES, HD, SB, TT

--

Offentlig

--

# Evaluering av ordningen med midlertidig alternativ mottaks plass (MAMOT)

Utarbeidet for Utlendingsdirektoratet

# Forord

På oppdrag for Utlendingsdirektoratet (UDI) har Proba samfunnsanalyse i samarbeid med PricewaterhouseCoopers (PwC) evaluert ordningen med midlertidig alternativ mottaksplass (MAMOT). Evalueringen er gjennomført i perioden november 2023 – mai 2024 og er basert på dokumentanalyse, spørreundersøkelse og intervjuer.

Prosjektet har hatt en referansegruppe med representanter fra UDI, IMDi, NAV, Caritas, NOAS og KS. Kontaktpersoner i UDI har vært Berit Gravdahl og Maria Ruud.

Vi takker alle som har bidratt i evalueringen.

Prosjektleder har vært Ida Gram (Proba). Prosjektmedarbeidere har vært Ane Fürst Juul (Proba), Erik Sundet (PwC), Helge Dønnum (PwC) og Siril Berglund (PwC). Trude Thorbjørnsrud (Proba) har vært kvalitetssikrer.

Oslo, 28. juni 2024.

# Innhold

1	SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	1
1.1	Formål .....	1
1.2	Problemstillinger .....	1
1.3	Hovedkonklusjoner .....	2
1.3.1	MAMOT har i hovedsak fungert etter formålet .....	2
1.3.2	MAMOT har truffet ulike gruppers behov og er et eksempel på innovativ offentlig forvaltning.....	3
1.3.3	Retningslinjen for MAMOT gir kommunene store frihetsgrader til selv å utforme ordningen.....	4
1.3.4	Kommunene har gjort MAMOT til «sin egen», med betydelig drahjelp fra sivilsamfunnet.....	4
1.3.5	MAMOT har understøttet bosetting og kan ha bidratt til bedre integrering5	
1.3.6	Flyktingene er tilfredse med MAMOT .....	6
1.3.7	Kommunene er usikre på sitt ansvar for personer på MAMOT .....	6
1.4	Anbefalinger for videre arbeid.....	7
1.4.1	MAMOT bør beholdes som et beredskapstiltak .....	7
1.4.2	Retningslinjen for MAMOT bør gi tydeligere veiledning om stønader og tjenester til personer i ordningen .....	7
1.4.3	Retningslinjen for MAMOT bør gi tydeligere veiledning om hvordan kommunene skal følge opp sårbare flyktninger .....	8
2	SUMMARY .....	9
2.1	Purpose .....	9
2.2	Research questions .....	9
2.3	Main conclusions .....	10
2.3.1	MAMOT has generally functioned as intended.....	10
2.3.2	MAMOT has addressed the needs of different groups and is an example of innovative public administration .....	11
2.3.3	The MAMOT guidelines grant municipalities significant freedom to design their own system.....	12
2.3.4	The municipalities have made MAMOT "their own", with significant support from civil society.....	12
2.3.5	MAMOT has supported settlement and may have contributed to better integration.....	13
2.3.6	The refugees are satisfied with MAMOT .....	14
2.3.7	Municipalities are uncertain about their responsibilities for individuals in MAMOT	14
2.4	Recommendations for further work .....	15
2.4.1	MAMOT should be maintained as an emergency measure.....	15

2.4.2	The guidelines for MAMOT should provide clearer guidance on benefits and services for individuals in the arrangement .....	16
2.4.3	The guidelines for MAMOT should provide clearer guidance on how municipalities should follow up vulnerable refugees.....	16
3	INNLEDNING OG METODE .....	17
3.1	Innledning.....	17
3.2	Bakgrunn .....	17
3.2.1	Om MAMOT .....	17
3.2.2	Alternativer til MAMOT.....	19
3.2.3	Kommunenes ansvar for personer på MAMOT .....	19
3.2.4	Kommunenes ansvar for beredskap .....	20
3.3	Temaer og problemstillinger i evalueringen .....	21
3.4	Evalueringsdesign og metode.....	21
3.5	Datakilder .....	23
3.5.1	Dokumenter .....	23
3.5.2	Spørreundersøkelse .....	23
3.5.3	Intervjuer .....	24
3.5.4	Case-studier .....	24
3.6	Analyse av data og metodiske forbehold .....	26
3.6.1	Analyse av data .....	26
3.6.2	Metodiske forbehold .....	26
3.7	Referansegruppe.....	27
4	INNRETNING OG RETNINGSLINJER FOR MAMOT .....	28
4.1	MAMOT-retningslinjen blir til.....	28
4.2	Retningslinjens innhold, krav og forventninger.....	28
4.2.1	Kommunens ansvar.....	28
4.2.2	Spesifisering av målgruppen for MAMOT .....	29
4.2.3	Søknadsprosedyrer for MAMOT .....	30
4.2.4	Varighet og opphør av tilbud om MAMOT.....	31
4.2.5	Tilskuddsmidler og vilkår for bruk.....	31
4.2.6	Særskilt om rutiner og oppfølging av sårbare.....	33
4.2.7	Rapportering.....	33
5	BRUK AV MAMOT I KOMMUNENE .....	34
5.1	Begrunnelser for bruk av MAMOT .....	34
5.2	Omfang av ordningen i kommunene .....	35
5.3	Sammenheng mellom MAMOT og bruk av AMOT .....	38
6	UDIS FORVALTNING AV MAMOT OG DIALOG MED KOMMUNENE .....	39
6.1	UDIs forvaltning av ordningen.....	39

6.1.1	Etablering av ny ordning .....	39
6.1.2	Nærmere om saksbehandling og systemunderstøttelse .....	40
6.1.3	Bistand til og oppfølging av kommunene .....	41
6.1.4	UDIs rolle overfor kommunene .....	42
6.1.5	Vurdering.....	42
6.2	UDI og kommunenes samarbeid om ordningen .....	43
6.2.1	Vurdering.....	46
7	KOMMUNENES IMPLEMENTERING OG FORVALTNING AV MAMOT.....	47
7.1	Kommunens erfaringer med og fortolkning av retningslinjen.....	47
7.1.1	Kommunenes bruk av retningslinjen .....	48
7.1.2	Forståelse av formål, krav og forventninger .....	48
7.1.3	Vurdering.....	50
7.2	Kommunenes forvaltning av MAMOT .....	51
7.2.1	Organisering av MAMOT-arbeidet i kommunene .....	51
7.2.2	Kommunenes samarbeid med private hjelpere .....	52
7.2.3	Kapasitet og kompetanse til saksbehandling og veiledning.....	52
7.2.4	Kommunenes rutiner for oppfølging av personer på MAMOT .....	53
7.2.5	Identifisering av og oppfølging av sårbare flyktninger .....	54
7.2.6	Kommunenes tjenestetilbud til personer på MAMOT .....	57
7.2.7	Kommunenes informasjon om flyktingenes helse og behov .....	58
7.2.8	Forvaltning, saksbehandling og økonomi.....	60
7.2.9	Botilbud til personer på MAMOT .....	64
7.2.10	Vurdering.....	66
8	ERFARINGER BLANT FLYKTNINGER OG HJELPERE .....	68
8.1	Innledning.....	68
8.2	Informasjon om MAMOT .....	68
8.2.1	Informasjon til flyktninger .....	68
8.2.2	Informasjon til privatpersoner og samarbeidspartnere .....	69
8.3	Kontakt og dialog med kommunen.....	70
8.3.1	Flyktingenes erfaringer .....	70
8.3.2	Privatpersoner og samarbeidspartneres erfaringer .....	70
8.4	Flyktingenes opplevelser med å søke om MAMOT .....	71
8.5	Flyktingenes erfaringer med bistand og oppfølging.....	71
8.6	Vurdering.....	72
9	MAMOT SOM VIRKEMIDDEL FOR INTEGRERING OG HÅNDTERING AV SVINGNINGER I ASYLANKOMSTER .....	74
9.1	MAMOTs innvirkning på integrering av ukrainske flyktninger .....	74
9.2	Vurdering.....	78

9.3	MAMOT som verktøy for å håndtere svingninger i asylankomster .....	79
9.4	Vurdering .....	82
10	ANBEFALINGER FOR VIDERE ARBEID .....	85
10.1	MAMOT bør beholdes som et beredskapstiltak .....	85
10.2	Retningslinjen for MAMOT bør gi tydeligere veiledning om stønader og tjenester til personer i ordningen .....	85
10.3	Retningslinjen for MAMOT bør gi tydeligere veiledning om hvordan kommunene skal følge opp sårbare flyktninger .....	86
	LITTERATUR.....	87

## Tabeller

Tabell 3.1 Kommuner med flest plasser på MAMOT .....	18
Tabell 3.2 Temaer, problemstillinger og evalueringskriterier .....	21
Tabell 3.3 Kjønnetegnet ved kommunene i case-studien .....	25
Tabell 7.1 Har kommunen hatt utfordringer knyttet til noen av følgende forhold i arbeidet med MAMOT?.....	54
Tabell 7.2 Har kommunene noen av følgende erfaringer med MAMOT så langt? .....	58
Tabell 7.3 Hvordan har kommunen beregnet størrelsen på den økonomiske ytelsen til personer på MAMOT? .....	62
Tabell 7.4 Hvordan hjemles utbetalingen av den økonomiske ytelsen til personer på MAMOT? .....	63
Tabell 7.5 Har kommunen hatt utfordringer knyttet til noen av følgende forhold i arbeidet med MAMOT?.....	65
Tabell 9.1 Har kommunene noen av følgende erfaringer med MAMOT så langt? .....	75

## Figurer

Figur 3-1 Søknader om MAMOT i perioden 2022 - 2024.....	18
Figur 4-1 Søknad fremmet av personen alene .....	30
Figur 4-2 Hurtigprosedyre .....	30
Figur 5-1 Årsaker til at kommunen har valgt å ta i bruk MAMOT .....	34
Figur 5-2 Årsaker til at kommunen har valgt å ikke ta i bruk MAMOT .....	35
Figur 5-3 Omfang av MAMOT-ordningen i kommunene i hele perioden.....	36
Figur 5-4 Sammenhengen mellom innbyggertall og omfang .....	36
Figur 5-5 Sammenhengen mellom sentralitet og antall personer på MAMOT .....	37
Figur 5-6 Andel kommuner som har og ikke har hatt AMOT, etter antall flyktninger på MAMOT .....	38
Figur 6-1 Hvordan vurderer dere informasjonen som dere har fått om MAMOT? .....	44
Figur 6-2 Gjennom hvilke kanaler har dere fått informasjon om MAMOT fra UDI? .....	45
Figur 6-3 I hvilken grad opplever kommunene at UDI har vært tilgjengelig for spørsmål og tilbakemeldinger om MAMOT?.....	45
Figur 7-1 I hvilken grad vurderer kommunene at retningslinjen for MAMOT gir tydelige krav og forventninger til kommunene? .....	48
Figur 7-2 Andre aktører enn UDI som kommunene samarbeider med om MAMOT ....	51
Figur 7-3 I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig kapasitet/kompetanse til å saksbehandle og veilede flyktninger fra Ukraina om MAMOT? .....	53
Figur 7-4 Har kommunen hatt utfordringer knyttet til noen av følgende forhold i arbeidet med MAMOT?: Å fange opp sårbare flyktninger. Kommunestørrelse.....	55
Figur 7-5 Hva har vært gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søknader om MAMOT i kommunen?.....	61
Figur 7-6 I hvilken grad vurderer kommunene at MAMOT er en økonomisk gunstig eller ugunstig ordning for dem? .....	64
Figur 9-1 Ukrainske flyktninger med MAMOT blir bedre integrert siden de ofte bosettes i samme kommune som MAMOT-kommunen. Kommunestørrelse .....	76
Figur 9-2 Ukrainske flyktninger med MAMOT blir bedre integrert siden de ofte bosettes i samme kommune som MAMOT-kommunen. Sentralitetsklasse.....	76



# 1 Sammendrag og konklusjoner

## 1.1 Formål

I kjølvannet av Russlands invasjon av Ukraina den 24. februar 2022 har over 75 000 ukrainske fordrevne kommet til Norge og fått innvilget kollektiv beskyttelse.<sup>1</sup> Et relativt høyt antall ukrainere som ankom Norge valgte å bo privat fremfor å bo i ordinære asylmottak, ofte hos familie og venner som allerede bodde i Norge da krigen brøt ut. Som følge av at de bodde utenfor det ordinære mottaksapparatet hadde disse ikke rett til økonomisk støtte til livsopphold, de fikk mindre informasjon fra offentlige aktører, og var i noen grad prisgitt bistand fra private aktører (Hernes mfl. 2022).

Justis- og beredskapsdepartementet instruerte<sup>2</sup> Utlendingsdirektoratet (UDI) den 16. mars 2022 om å utvide målgruppen for Alternativ mottaksplass (AMOT)<sup>3</sup> til å inkludere privatboende personer fordrevet fra Ukraina, som var i målgruppen for kollektiv beskyttelse.<sup>4</sup> Ordningen fikk navnet Midlertidig alternativ mottaksplass (MAMOT), og skulle avlaste kapasiteten i asylmottakene, og sikre at asylsøkere kunne bo i privat regi med offentlig støtte frem til de ble bosatt. MAMOT innebærer at en kommune frivillig påtar seg ansvaret for å gi økonomisk støtte, og følge opp personer som får innvilget plass i ordningen. UDI utbetaler et tilskudd per person til kommunen.

Ordningen har vært et unntak fra hovedregelen om at asylsøkere må bo i asylmottak for å få dekket nødvendige utgifter til livsopphold.<sup>5</sup> De økonomiske ytelsene i MAMOT var subsidiære (behovsprøvd), og falt bort dersom personen kunne dekke utgifter til livsopphold selv.

Proba samfunnsanalyse har i samarbeid med PwC evaluert ordningen. Evalueringen er gjort på oppdrag for UDI. Formålet med evalueringen har vært å undersøke i hvilken grad MAMOT er en hensiktsmessig ordning som er tilpasset både brukernes og forvaltningens behov i en situasjon med økte ankomster. Videre har vi undersøkt i hvilken grad MAMOT har fungert i tråd med formålet om å bidra til at personer som ønsker å bo privat får god oppfølging i kommunen hvor de bor, og samtidig bidrar til å avlaste mottakene i en situasjon med økte ankomster.

## 1.2 Problemstillinger

I evalueringen har vi undersøkt om MAMOT har fungert etter hensikten og hvordan den har blitt forvaltet. Vi har også sett på muligheten for å ta i bruk ordningen ved økte asylankomster i fremtiden. Vi har vurdert følgende spørsmål:

- Var retningslinjen for MAMOT tilstrekkelig og tydelig utformet, og hvordan har den støttet opp under målene for ordningen?

---

<sup>1</sup> [Statistikk om Ukrainasituasjonen - UDI](#)

<sup>2</sup> GI-04/2022 - Instruks om alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina som får midlertidig kollektiv beskyttelse. Enslige mindreårige asylsøkere ble ikke omfattet av målgruppen i instruksen.

<sup>3</sup> AMOT-ordningen er en ordning for asylsøkere og andre personer som har rett til å bo i asylmottak, men som har behov for tilpasninger de ikke kan få på mottak.

<sup>4</sup> Utlendingsloven § 34, jf. Utlendingsforskriften § 7-5 a om midlertidig kollektiv beskyttelse.

<sup>5</sup> UDI 2008-035 Retningslinjer om ytelser til beboere i asylmottak punkt 2.1 ("Pengereglementet").

- I hvilken grad har UDI forvaltet ordningen på en god og hensiktsmessig måte, og som gir nødvendig støtte til kommunene?
- I hvilken grad har kommunene forvaltet ordningen i tråd med UDIs forventninger?
- I hvilken grad har UDI og kommunene samarbeidet godt om ordningen?
- I hvilken grad har brukerne og samarbeidspartnerne fått tilstrekkelig informasjon om ordningen?
- I hvilken grad har ordningen vært godt tilpasset asylsøkeres, privatpersoners og samarbeidspartneres behov?
- I hvilken grad har kommunene fulgt opp asylsøkere som ønsker å bo privat på en god måte?
- I hvilken grad har ordningen bidratt til tidlig integrering?
- I hvilken grad har ordningen bidratt til en bedre håndtering av svingninger i asylankomster?

Evalueringen er basert på en spørreundersøkelse til samtlige norske kommuner, statistikk fra UDI, og intervjuer med ulike aktører. Vi har intervjuet representanter for UDI som har arbeidet med ordningen. Videre har vi gjennomført case-studier i seks kommuner som har hatt personer på MAMOT. Her har vi intervjuet ansatte, flyktninger som har bodd på MAMOT, privatpersoner som har hatt flyktninger boende, og representanter for frivillige organisasjoner.

## 1.3 Hovedkonklusjoner

### 1.3.1 MAMOT har i hovedsak fungert etter formålet

Hovedinntrykket fra evalueringen er at MAMOT har fungert i tråd med formålet om å bidra til at flyktninger i målgruppen som ønsker å bo privat får anledning til det. Det ser også ut til at personer på MAMOT har fått oppfølging i kommunen hvor de har bodd. At de har fått oppfølging i kommunen betyr ikke at de nødvendigvis har fått så mye oppfølging av kommunen, siden private hjelpere, enten det er familie, venner eller frivillige, har spilt en viktig rolle i å ivareta personer på MAMOT. Med MAMOT har ukrainske flyktninger som ønsket å bo privat kommet inn i en mer regulert situasjon enn det som var tilfelle før MAMOT ble introdusert, slik at de i mindre grad ble prisgitt bistand fra private aktører.

MAMOT innebærer at ansvaret for å følge opp flyktninger i en mottaksfase overdras fra staten til kommunene. Vi har ikke representative data om hvordan kommunene har fulgt opp personer på MAMOT, men inntrykket er at det har blitt gjort litt ulikt fra kommune til kommune, og at det har variert hvor tett oppfølgingen har vært fra kommunens side. Fra case-studiene har vi imidlertid noe kunnskap om hvordan personer på MAMOT har blitt fulgt opp. Flere av kommunene har behandlet personer på MAMOT som om de allerede var bosatt, og oppfølgingen av dem har i stor grad gått inn i kommunens ordinære flyktningarbeid. Vi har identifisert flere eksempler på rutiner og praksiser for hvordan personer på MAMOT har blitt fulgt, for eksempel gjennom kartleggingssamtaler med flyktningene etter ankomst, tildeling av egne kontaktpersoner i flyktningetjenesten, faste informasjonsmøter, og åpen resepsjon der personer på MAMOT har kunnet henvende seg for å få hjelp og veiledning.

Spørreundersøkelsen blant kommunene viser at de finner det utfordrende å fange opp sårbare flyktninger. Dette bekreftes av intervjuer med kommuneansatte.

Hovedinntrykket fra intervjuer med personer som har bodd på MAMOT er imidlertid at de er svært fornøyde med tilbudet og oppfølgingen de har fått i kommunen. Samtidig er det snakk om et nokså begrenset antall intervjuer, med en viss mulighet for at vi har intervjuet de som er mest fornøyde med ordningen.

Gjennom intervjuer med kommuneansatte og andre aktører har vi fått enkelte eksempler på at personer som har bodd på MAMOT har blitt forsøkt utnyttet, eller på annen måte blitt utsatt for klanderverdig oppførsel fra privatpersoner som har hatt flyktninger boende hos seg. Vårt inntrykk er at det ikke er snakk om mange tilfeller, men vi har ikke empirisk grunnlag for å si noe om eventuelt omfang. Vi kan heller ikke uten videre konkludere med at alle som har ønsket å bo privat har fått god *nok* oppfølging i kommunen hvor de har bodd på MAMOT.

Redusert kontrollnivå, i kombinasjon med få konkrete føringer, stor lokal handlefrihet, og høye ankomster på kort tid, kan ha medført at flyktninger som er i en sårbar situasjon ikke har blitt fanget opp like godt som om de hadde bodd på asylmottak. Et læringspunkt er derfor at det bør være tydeligere retningslinjer for hvordan kartlegging og oppfølging av personer på MAMOT skal foregå, og tydeligere krav til kontroll av boliger og private utleiere.

### 1.3.2 MAMOT har truffet ulike gruppers behov og er et eksempel på innovativ offentlig forvaltning

Et viktig mål for norske utlendingsmyndigheter er å ha en beredskap og fleksibel kapasitet, slik at de kan håndtere store svingninger i asylsøker- og flyktningetilstrømmingen. MAMOT ble iverksatt som et beredskapstiltak som skulle avlaste kapasiteten i asylmottakene, og sikre at asylsøkere kunne bo privat med offentlig støtte frem til bosetting.

MAMOT innebærer et unntak fra hovedregelen om at asylsøkere må bo i asylmottak for å få dekket nødvendige utgifter til livsopphold. De økonomiske ytelsene er subsidiære (behovsprøvd), og faller bort dersom personen selv kan dekke utgifter til livsopphold. Evalueringen viser at MAMOT i all hovedsak har evnet å ivareta så vel flyktnings som forvaltningens behov i en periode med masseankomster, og høyt press på det ordinære mottaksapparatet. Totalt har 6663 personer bodd på MAMOT i perioden 2022-2024, fordelt på totalt 245 norske kommuner. Ordningen ble mest benyttet de første månedene etter at ordningen trådte i kraft i mars 2022.

Slik vi vurderer det, er MAMOT et godt eksempel på innovativ offentlig forvaltning. Både staten (UDI) og kommunene snudde seg raskt i møte med en situasjon med høye daglige flyktningeankomster. På kort tid var en retningslinje for ordningen på plass, og kommunene ble oppfordret til å delta. MAMOT var slik sett også en respons på henvendelser fra enkeltpersoner som allerede hadde hentet, tatt imot og innlosjert ukrainske flyktninger, og som hadde spørsmål om hvordan dette skulle håndteres. Retningslinjen for MAMOT, på linje med AMOT, var basert på lineære og stegvise prosesser. Men i praksis kom mange flyktninger til kommunene først, og søkte deretter om MAMOT.

Det overordnede inntrykket er at MAMOT har fungert bra, og at kommunene har innrettet og forvaltet ordningen på en måte som følger prinsippene for samfunnsikkerhet. Ordningen legger opp til at hendelsen (masseankomster av ukrainske flyktninger) håndteres i kommunene (nærhetsprinsippet), legger til rette for samvirke med sivilsamfunnet og mellom lokale aktører (samvirkeprinsippet), og kommunene har stort sett håndtert flyktningstrømmen ved hjelp av sin ordinære organisasjon (likhetsprinsippet). Når det gjelder ansvarsprinsippet, har kommunene til en viss grad delegert dette, siden familie, venner og frivillighet har hatt en vesentlig rolle i å bistå personer på MAMOT. For UDIs del innebærer MAMOT at et

beredskapsansvar, som i utgangspunktet er statlig, overdras til kommunene, mot at UDI utbetaler et tilskudd. Med MAMOT har dette ansvarsprinsippet blitt løst noe annerledes enn tidligere. Samtidig sier ansvarsprinsippet at de som har ansvar for et fagområde også må opprettholde viktige funksjoner og oppgaver hvis en uønsket hendelse inntreffer, noe UDI har gjort ved å introdusere MAMOT.

Sammenlignet med AMOT, som MAMOT bygger på, er kravene til kontroll og oppfølging noe redusert. Samtidig stiller retningslinjen for MAMOT, i likhet med retningslinjen for AMOT, krav til at kommuner som inngår avtale om MAMOT skal påse at personer på MAMOT har tilgang til et enkelt, men akseptabelt, midlertidig botilbud. Videre stiller retningslinjen for MAMOT krav om at kommunen skal etablere gode rutiner for å ivareta og følge opp personen i avtaleperioden.

Hvorvidt MAMOT skal tas i bruk ved nye masseankomster, avhenger av innretningen av ordningen, og hvem som skal få tilbud om å benytte den. Kombinasjonen av stort engasjement for ukrainske flyktninger i sivilsamfunnet, tilgang på boliger, lokal handlefrihet til å tilpasse ordningen, og et redusert kontrollregime som følge av ordningen med kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina, gjør at MAMOT har fungert. Slike mekanismer må nok også være til stede dersom ordningen reelt skal bidra til mindre behov for mottaksplasser ved nye masseankomster av flyktninger.

### 1.3.3 Retningslinjen for MAMOT gir kommunene store frihetsgrader til selv å utforme ordningen

Retningslinjen for MAMOT formulerer krav og forventninger til kommunene på et overordnet nivå. UDIs intensjon var at MAMOT skulle være en fleksibel ordning, og at kommunene skulle ha tilstrekkelig med frihetsgrader til å tilpasse ordningen til lokale forhold. Ifølge retningslinjen innebærer MAMOT at en kommune påtar seg «ansvaret for å gi nødvendig økonomisk støtte, etablere gode rutiner for å ivareta og følge opp personer som fikk innvilget midlertidig alternativ mottaksplass inntil de ble bosatt,»<sup>6</sup> under forutsetning av at UDI utbetalte et tilskudd for hver person på MAMOT. Tilskuddssatsen som ble utbetalt fra UDI er den samme på tvers av kommuner, men kommunene har hatt stor frihet til å innrette ordningen for øvrig, etter egne forutsetninger og behov.

Vi finner at retningslinjen i hovedsak har truffet en god balanse mellom føringer og krav på den ene siden, og tilstrekkelig fleksibilitet til lokal utforming av løsningen på den andre. Den kunne imidlertid gitt tydeligere krav og føringer for beregning av økonomiske ytelser. Vi vurderer også at den kunne gitt tydeligere krav og føringer for oppfølging av sårbare personer.

### 1.3.4 Kommunene har gjort MAMOT til «sin egen», med betydelig drahjelp fra sivilsamfunnet

Statistikk fra UDI viser at 245 kommuner har hatt personer på MAMOT. I vår spørreundersøkelse oppgir seks av ti kommuner at de har deltatt i ordningen. Blant disse er det flest store og mellomstore kommuner. Videre har over halvparten av kommunene som har hatt personer på MAMOT erfaring fra ordningen med alternativ mottaksplassering (AMOT), som MAMOT bygger på. Case-studiene viser at kommunene i stor grad har gjort MAMOT til «sin» gjennom egen fortolkning og implementering av retningslinjen, og på bakgrunn av dette besluttet hvilke tjenester og tilbud flyktninger på MAMOT skulle få. Den lokale handlefriheten har nok vært et suksesskriterium for at ordningen har fungert såpass godt, og har vært avgjørende for

---

<sup>6</sup> UDI 2022-003 Retningslinje for midlertidig alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina.

innovasjon. Men denne handlefriheten har også medført at ordningen har blitt praktisert ulikt på tvers av kommunene.

Evalueringen viser at sivilsamfunnets innsats har vært en forutsetning for at MAMOT har fungert, gjennom stort engasjement og dugnadsvilje for ukrainske flyktninger. Private hjelpere som har hjulpet og/eller hatt ukrainske flyktninger boende hos seg har gitt flyktningene en tidlig introduksjon til det norske samfunnet, og samtidig bidratt til å avlaste kommunens ansatte.

### 1.3.5 MAMOT har understøttet bosetting og kan ha bidratt til bedre integrering

Vi finner at MAMOT har bidratt til bosetting, og gjort prosessen fra ankomst til bosetting smidigere enn der hvor personer blir bosatt fra asylmottak. Familie, venner og frivillighet som har bistått personer på MAMOT har ivaretatt en del oppgaver som ansatte i kommunal flyktningetjeneste ellers utfører, og gitt personer på MAMOT en tidlig introduksjon til lokalsamfunnet. Som en pre-bosettingsløsning har MAMOT tilsynelatende fungert godt, og de fleste personer på MAMOT har blitt bosatt i samme kommune som MAMOT-kommunen. Det har gitt en mer sømløs overgang fra ankomst til bosetting, og kanskje lagt grunnlaget for bedre integrering, og redusert risiko for at bosatte flytter fra kommunen. Kommunene gir også uttrykk for at MAMOT har bidratt til at det har vært enklere for dem å oppfylle bosettingskvoten. De erfarer også at det er en fordel at flyktningene kommer til en kommune hvor de har et nettverk. Mange har imidlertid hatt kort botid på MAMOT.

Bosetting på den måten som beskrives over, altså at personer på MAMOT i hovedsak har blitt bosatt i MAMOT-kommunen, bryter til en viss grad med den vanlige, statlig styrte, bosettingspolitikken. Samtidig er inntrykket fra evalueringen at både kommunene og flyktningene selv oppfatter dette som en hensiktsmessig måte å bosette på. Selv om ordningen med MAMOT på mange måter fremstår som 'enkel' og ubyråkratisk, peker enkelte kommuneansatte på at den har medført en del mer administrasjon, siden ansatte måtte bruke tid på å sette seg inn i en ny ordning, og saksbehandle i henhold til retningslinjen for denne. Siden tiden fra MAMOT til bosetting ofte har gått fort, er det flere som påpeker at det hadde vært mer hensiktsmessig om personer som kvalifiserte for MAMOT ble bosatt med en gang. Vi vet, med ett unntak, ikke om kommunene har valgt å benytte seg av ordningen med avtalt selvbosetting. Selv om enkelte påpeker at MAMOT har medført ekstra administrasjon, er det flere kommuneansatte som gir uttrykk for at personer på MAMOT har blitt behandlet som om de allerede var bosatt, slik at det ikke har vært noe 'ekstra' med MAMOT.

MAMOT er i utgangspunktet ikke et integreringstiltak, men evalueringen indikerer at ordningen kan ha bidratt til bedre integrering. Dette er først og fremst fordi personer på MAMOT har kommet raskere i gang med bosettingsforberedende aktiviteter enn flyktninger på asylmottak. Videre har personer på MAMOT stort sett blitt bosatt i samme kommune som der de har bodd på MAMOT, slik at de kanskje har hatt bedre forutsetninger for å etablere seg, og få et nettverk. Evalueringen gir ikke grunnlag for å konkludere med at personer på MAMOT har lært seg norsk raskere, eller har hurtigere overgang til arbeidslivet enn andre flyktninger. Men inntrykket er at mange har kommet raskt i gang med norskopplæring, og at barn og unge tidlig har fått plass i barnehage og skole etter ankomst til kommunen. Slik sett har de hatt et annet, og kanskje bedre, utgangspunkt enn dem som har bodd på asylmottak, eller som har bodd privat utenfor ordningen.

### 1.3.6 Flyktingene er tilfredse med MAMOT

Flyktingene vi har intervjuet levner liten tvil om at det å bo på MAMOT er bedre enn å bo på asylmottak. Når det er sagt, har de fleste vi har intervjuet ikke bodd på asylmottak før MAMOT, men har reist rett til en kommune hvor de hadde familie eller bekjente da krigen brøt ut. Noen har imidlertid vært innom Nasjonalt ankomstsenter for å registrere seg.

Spesielt når det gjelder familier med barn, samt personer med helseproblemer, vurderes MAMOT som en bedre løsning enn asylmottak. Funn fra evalueringen tyder på at det nettopp er mange barn og deres mødre, til dels også deres eldre slektninger, som har bodd på MAMOT. Den viktigste begrunnelsen for å benytte MAMOT er at de har kommet til en kommune hvor de har et visst nettverk, og at det å bo på MAMOT er nærmere en normal tilværelse eller bosituasjon enn å bo på asylmottak.

Evalueringen tyder på at det samlet sett har vært gunstigere for flyktinger å bo på MAMOT, fremfor å bo på asylmottak. Samtidig har kommunenes store handlefrihet medført at kommunene har hatt ulik praksis når det gjelder nivå på stønader, samt tjenester og tilbud til personer på MAMOT. Det kan innvendes at det også er ulikheter mellom kommunenes tjenestetilbud for flyktinger som bor på ordinære asylmottak. Men der systemet for økonomiske ytelser i asylmottak er strengt regulert, later det til å være annerledes på MAMOT, hvor kommunene har hatt større frihetsgrader til å beslutte satser for stønader, og hvilke tilbud og tjenester beboerne skal få, utover det som er regulert i lov.

### 1.3.7 Kommunene er usikre på sitt ansvar for personer på MAMOT

Kommuner i Norge har ansvar for ulike tjenester til alle som oppholder seg i kommunen, uavhengig av om de regnes som flyktinger, migranter eller andre grupper av innvandrere, og uavhengig av om kommunen har et mottakssystem eller ei. Kommunene skal for eksempel tilby undervisningstilbud og et visst nivå av helsetjenester, noe som innebærer at kommuner med asylmottak skal tilby helsetjenester til beboere på mottaket.

Kommunene har, i likhet med resten av det norske samfunnet, utvist stort engasjement og innsats for ukrainske flyktinger. Evalueringen viser at de også har påtatt seg et stort ansvar i forbindelse med MAMOT. Omstendighetene rundt etableringen av MAMOT var krevende på flere nivåer, men inntrykket fra evalueringen er at kommunene har implementert ordningen på en god måte, selv om det tidvis har vært utfordrende.

Samtidig viser evalueringen at kommunene ikke nødvendigvis er rigget for å overta oppgaver som normalt er statens ansvar, og at det ikke er tydelig for dem hvilket ansvar de har for personer på MAMOT. I spørreundersøkelsen oppgir om lag halvparten av kommunene at retningslinjen for MAMOT har stilt tydelige krav og forventninger til kommunene, mens om lag en tredjedel oppgir at dette i noen grad er tilfelle. Det kvalitative materialet viser at enkelte krav og forventninger oppleves som uklare fra kommunenes side. Kommunene gir uttrykk for at særlig formuleringen i retningslinjens punkt 2, om at «kommunen skal tilby tjenester til personer som tildeles midlertidig alternativ mottaksplass – etter behov og i henhold til gjeldende regelverk», er vanskelig å forstå.

Kommunene lurer særlig på hvor langt deres ansvar strekker seg når det gjelder helsetjenester. Det har vært stort press på disse tjenestene, ikke bare på grunn av MAMOT, men også grunnet flyktnings situasjonen i stort. Mange flyktinger har hatt behov for mer eller mindre akutt helsehjelp, og noen har betydelige helseproblemer.

Kommunale tjenester har ikke vært dimensjonert for å håndtere så stor etterspørsel, og det har vært svært utfordrende både for flyktninger og ansatte. Denne utfordringen er ikke bare knyttet til MAMOT, men er en generell utfordring mange kommuner står i.

Dersom ordningen besluttes tatt i bruk på nytt, bør kommunene få bedre veiledning i gjeldende og tilstøtende regelverk for MAMOT. Slik veiledning bør også dokumenteres og informeres om, med formål om å etablere mest mulig lik praksis på tvers av kommunene. I den forbindelse bør også kommunenes utgifter til, og kompensasjon for, å ha personer på MAMOT undersøkes nærmere. Videre bør informasjon om kommunenes rolle og ansvar kommuniseres tydelig til kommunene, statsforvalter og øvrige interessenter.

## 1.4 anbefalinger for videre arbeid

### 1.4.1 MAMOT bør beholdes som et beredskapstiltak

Evalueringen av MAMOT viser at ordningen i store trekk har fungert i tråd med formålet om å bidra til at flyktninger som har ønsket å bo privat fremfor på asylmottak har fått god oppfølging i kommunen hvor de har bodd, og at ordningen har bidratt til å avlaste asylmottakene i en situasjon med høye ankomster. Vi har også inntrykk av ordningen i hovedsak har ivaretatt de fire samfunnsikkerhetsprinsippene.

Vår vurdering er at MAMOT bør beholdes som et beredskapstiltak, men med enkelte justeringer. For at MAMOT skal fungere godt, må det oppnås god balanse mellom sentralisering og kontroll på den ene siden, og lokal handlefrihet og fleksibilitet på den andre. Mer detaljerte retningslinjer og krav til rapportering kan sikre likere forvaltning av ordningen, og økt mulighet til å fange opp sårbare flyktninger. Samtidig kan for detaljerte føringer gå på bekostning av ordningens fleksibilitet. Vi anbefaler at MAMOT inngår i UDIs beredskapsplanverk, som et av flere tiltak for å håndtere varierende og økte asylankomster.

### 1.4.2 Retningslinjen for MAMOT bør gi tydeligere veiledning om stønader og tjenester til personer i ordningen

Evalueringen viser at kommunene har litt ulike oppfatninger av hvorvidt MAMOT er en ordning som er økonomisk gunstig eller ugunstig for dem. I spørreundersøkelsen oppgir nær 1 av 4 kommuner at det er en utfordring at tilskuddet fra UDI ikke dekker reelle kostnader for personer på MAMOT, noe som bekreftes av intervjuer med kommuneansatte. Inntrykket er at kommuner med MAMOT har strukket seg langt for å gi ulike tjenester til flyktingene, men at de er usikre på hva som er deres plikter og ansvar.

Vår anbefaling er at UDI i retningslinjen gir tydeligere føringer for hva kommunene skal utbetale til personer på MAMOT. Føringerne bør legge til grunn at personer på MAMOT får tilnærmet samme økonomiske støtte som beboere i asylmottak, inkludert mulighet til å søke om tilleggsytelser, og at kommunen dekker boutgifter. Dette vil fremme likebehandling, og forenkle kommunenes arbeid med å beregne ytelser for personer på MAMOT.

Vi anbefaler videre at retningslinjen tydeliggjør hvilke tjenester tilskuddet fra UDI skal dekke, slik at det er enklere å avklare forventninger internt i kommunen, og overfor flyktninger og deres hjelpere. Det vil medføre likere praksis, og et mer likeverdig tilbud på tvers av kommuner.

### 1.4.3 Retningslinjen for MAMOT bør gi tydeligere veiledning om hvordan kommunene skal følge opp sårbare flyktninger

Evalueringen viser at kommunene stort sett mener at retningslinjen for MAMOT er grei å forholde seg til, og gir kommunene stor frihet til selv å utforme MAMOT. Det har vært viktig for implementering av ordningen, i tillegg til det at den er 'enkel' og ubyråkratisk. Mye ved MAMOT ser ut til å fungere bra. Samtidig fremstår det å fange opp sårbare flyktninger som en utfordring for kommunenes arbeid med ordningen. Evalueringen gir eksempler på personer som har blitt, eller som har stått i fare for å bli, utnyttet, selv om vi ikke vet omfanget av slike situasjoner.

Retningslinjen for MAMOT oppstiller ikke krav til at kommunene skal følge opp sårbare grupper, og enslige mindreårige asylsøkere eller flyktninger er da også holdt utenfor ordningen. Det at MAMOT legger opp til mindre kartlegging og kontroll sammenlignet med det som foregår på asylmottak, gir etter vår vurdering forhøyet risiko for at sårbare flyktninger kan utnyttes, og at de ikke får den bistanden de trenger.

Vår vurdering er at elementer fra retningslinjene for oppfølging av sårbare grupper i asylmottak burde tas inn i retningslinjen for MAMOT. Videre bør retningslinjen stille som minimumskrav at kommunene skal identifisere, registrere og følge opp sårbare grupper og personer med spesielle behov, og sikre nødvendig dialog med UDI i forbindelse med asylsøknaden. Vi anbefaler også at retningslinjen oppstiller tydeligere krav til kontroll av bolig og private utleiery. Dette til tross for at kommunene i henhold til ulike regelverk og retningslinjer allerede har en rekke plikter og ansvar som omfatter flyktninger, migranter og andre grupper av innvandrere, og også sårbare personer. Det er forståelig at kontroll og oppfølging kan være utfordrende å utføre i en situasjon med høye ankomster, hvor mange prosesser er samtidige og omfattende. Men nettopp derfor vurderer vi at det er viktig at UDI understreker betydningen av slike rutiner i retningslinjen for ordningen.



## 2 Summary

### 2.1 Purpose

In the wake of Russia's invasion of Ukraine on February 24, 2022, over 75,000 Ukrainian displaced persons have come to Norway and been granted collective protection. A relatively high number of Ukrainians who arrived in Norway chose to live privately rather than in regular asylum reception centers, often staying with family and friends who were already residing in Norway when the war broke out. As a result of living outside the regular reception system, these individuals did not have the right to economic support for their livelihood, received less information from public authorities, and were partly dependent on assistance from private actors (Hernes et al. 2022).

The Ministry of Justice and Public Security instructed the Directorate of Immigration (UDI) on March 16, 2022, to expand the target group for Alternative accommodation to reception centres (AMOT) to include privately housed individuals displaced from Ukraine who were eligible for collective protection. The program was named Temporary alternative to reception centres (MAMOT) and aimed to alleviate the capacity in the asylum reception centers and ensure that asylum seekers could live privately with public support until they were resettled. MAMOT involves a municipality voluntarily taking on the responsibility of providing economic support and following up with individuals who are granted placement in the program. UDI pays a subsidy per person to the municipality.

The program has been an exception to the main rule that asylum seekers must live in reception centers to have their necessary living expenses covered. The economic benefits in MAMOT were supplementary (needs-based) and ceased if the individual was able to cover their living expenses themselves.

Proba samfunnsanalyse [Proba Research], in collaboration with PricewaterhouseCoopers (PwC), has evaluated the program. The evaluation was commissioned by UDI. The purpose of the evaluation has been to investigate the extent to which MAMOT is a suitable arrangement that meets both the users' and the administration's needs in a situation with increased arrivals. Furthermore, we have examined the degree to which the MAMOT program has functioned in accordance with the objective of ensuring that individuals who wish to live privately receive adequate support in the municipality where they reside, while also contributing to the alleviation of the reception centers in a situation of increased arrivals.

### 2.2 Research questions

In the evaluation, we have investigated whether the MAMOT scheme has functioned as intended and how it has been managed. We have also looked at the potential for utilizing the scheme in light of increased asylum arrivals in the future. We have considered the following questions:

- Were the guidelines for MAMOT sufficiently and clearly formulated, and how have they supported the goals of the scheme?
- To what extent has UDI managed the scheme effectively and appropriately, providing necessary support to the municipalities?

- To what extent have the municipalities managed the scheme in accordance with UDI's expectations?
- To what extent have UDI and the municipalities collaborated effectively on the scheme?
- To what extent have users and partners received sufficient information about the scheme?
- To what extent has the MAMOT scheme been well adapted to the needs of asylum seekers, private individuals, and partners?
- To what extent have municipalities supported asylum seekers who wish to live privately in a satisfactory manner?
- To what extent has the scheme contributed to early integration?
- To what extent has the scheme facilitated better handling of fluctuations in asylum arrivals?

The evaluation is based on a survey of all Norwegian municipalities, statistics from UDI, and interviews with various stakeholders. We have interviewed representatives from UDI who have worked with the scheme. Furthermore, we have conducted case studies in six municipalities that have hosted individuals on MAMOT. Here, we interviewed staff, refugees who have lived on MAMOT, private individuals who have hosted refugees, and representatives from voluntary organizations.

## 2.3 Main conclusions

### 2.3.1 MAMOT has generally functioned as intended

The overall impression from the evaluation is that MAMOT has operated in line with its purpose of enabling refugees in the target group who wish to live privately to do so. It also appears that individuals in MAMOT have received follow-up support in the municipalities where they have lived. However, the fact that they have received follow-up in the municipality does not necessarily mean that they have received much support from the municipality, as private helpers—whether family, friends, or volunteers—have played an important role in supporting individuals in MAMOT. With MAMOT, Ukrainian refugees who wished to live privately have entered a more regulated situation than was the case before MAMOT was introduced, meaning they are less dependent on assistance from private actors.

The MAMOT arrangement involves shifting the responsibility for following up on refugees in a reception phase from the state to the municipalities. We do not have representative data on how municipalities have followed up with individuals in MAMOT, but the impression is that it has varied somewhat from municipality to municipality, with differences in the intensity of municipal follow-up. However, from the case studies, we have some knowledge of how individuals in MAMOT have been followed up by the municipality. Several municipalities have treated individuals in MAMOT as if they were already settled, and the follow-up of these individuals has largely been integrated into the municipalities' regular refugee work.

We have identified several examples of routines and practices for how individuals in MAMOT are followed up in municipalities, for instance, through screening interviews with refugees upon arrival, assigning dedicated contact persons in refugee services, regular informational meetings, and open reception areas where individuals in MAMOT can seek help and guidance. Survey results from the municipalities indicate that they

find it challenging to identify vulnerable refugees. This is confirmed by interviews with municipal staff. The overall impression from interviews with individuals who have lived in MAMOT is that they are generally very satisfied with the support and follow-up they received in the municipality. At the same time, it is worth noting that this is a relatively limited number of interviews, with some possibility that we interviewed those who are the most satisfied with the arrangement.

Through interviews with municipal staff and other actors, we have received a few examples of individuals who have lived in MAMOT being exploited or otherwise subjected to reprehensible behaviour by private individuals who have housed refugees. Our impression is that these cases are not numerous, but we do not have empirical grounds to comment on the potential extent of this issue. We also cannot conclude that all individuals who wished to live privately received adequate follow-up in the municipality where they lived in MAMOT. A reduced level of control, combined with few concrete guidelines, substantial local discretion, and high arrivals over a short period, may have resulted in refugees in vulnerable situations not being captured as effectively as if they had been living in asylum reception centers. A key learning point is therefore that there should be clearer guidelines for how assessment and follow-up of individuals in MAMOT should occur, and more explicit requirements for monitoring housing and private landlords.

### 2.3.2 MAMOT has addressed the needs of different groups and is an example of innovative public administration

An important goal for Norwegian immigration authorities is to have preparedness and flexible capacity so that they can handle large fluctuations in asylum seeker and refugee arrivals. MAMOT was implemented as a preparedness measure to relieve the capacity in reception centers and ensure that asylum seekers could reside privately with public support until resettlement.

MAMOT entails an exception to the main rule that asylum seekers must live in reception centers to have necessary living expenses covered. The financial benefits are subsidiary (means-tested) and cease if the person can cover their own living expenses. Evaluations indicate that the MAMOT scheme has largely succeeded in meeting both the needs of refugees and the administration during a period of mass arrivals and high pressure on the regular reception apparatus. A total of 6,663 individuals have stayed in MAMOT between 2022 and 2024, distributed across 245 Norwegian municipalities. The scheme was most utilized in the initial months after its implementation in March 2022.

In our assessment, MAMOT is a good example of innovative public administration. Both the state (UDI) and the municipalities were quick to respond to a situation marked by high daily refugee arrivals. In a short time, guidelines for the scheme were established, and municipalities were encouraged to participate. MAMOT was also a response to inquiries from individuals who had already taken in and housed Ukrainian refugees and who had questions about how to manage this.

The overall impression is that MAMOT has functioned well and that municipalities have organized and administered the scheme in a manner that adheres to the principles of societal safety. The scheme allows the incident (mass arrivals of Ukrainian refugees) to be managed at the municipal level (the principle of proximity), facilitates cooperation with civil society and among local actors (the principle of collaboration), and municipalities have generally managed the influx of refugees through their ordinary

organizational structures (the principle of equality). With regard to the principle of responsibility, municipalities have delegated this to some extent, as family, friends, and volunteers have played a significant role in assisting individuals in MAMOT. For UDI, MAMOT entails that a preparedness responsibility, which is fundamentally state-based, is transferred to the municipalities in exchange for UDI providing funding. With MAMOT, this principle of responsibility has been addressed somewhat differently than before. At the same time, the principle of responsibility indicates that those who are responsible for a particular area must also maintain essential functions and tasks if an unwanted event occurs, which UDI has achieved by introducing MAMOT.

Compared to AMOT, upon which MAMOT is based, the requirements for control and follow-up are somewhat reduced. Nonetheless, the guidelines for MAMOT, like those for AMOT, demand that municipalities entering into agreements regarding MAMOT ensure that individuals in MAMOT have access to simple but acceptable temporary housing. Furthermore, the guidelines for MAMOT require the municipality to establish good routines for caring for and following up with the individual during the agreement period.

Whether MAMOT will be employed during new mass arrivals depends on the structure of the scheme and who will be eligible for its benefits. The combination of significant engagement for Ukrainian refugees in civil society, access to housing, local autonomy to adapt the scheme, and a reduced control regime due to the collective protection arrangements for those displaced from Ukraine has contributed to MAMOT's success. Such mechanisms will likely need to be in place if the scheme is to genuinely contribute to lessening the need for reception places during new mass arrivals of refugees.

### 2.3.3 The MAMOT guidelines grant municipalities significant freedom to design their own system

The MAMOT guidelines formulate requirements and expectations for municipalities at a general level. The intention of UDI was for MAMOT to be a flexible arrangement, allowing municipalities sufficient freedom to adapt the program to local conditions. According to the guidelines, MAMOT means that a municipality takes on "the responsibility to provide necessary financial support, establish good routines for accommodating and following up with individuals who have been granted temporary alternative reception placements until they are settled," provided that UDI disburses a grant for each MAMOT resident. The grant amount provided by UDI is the same across municipalities, but municipalities have had significant freedom to structure the program otherwise according to their own situations and needs.

We find that the guidelines have generally struck a good balance between mandates and requirements on one hand, and sufficient flexibility for local design of the solution on the other. However, it could have provided clearer requirements and guidelines for calculating economic benefits. We also assess that it could have offered clearer requirements and guidelines for the follow-up of vulnerable individuals.

### 2.3.4 The municipalities have made MAMOT "their own", with significant support from civil society

Statistics from UDI show that 245 municipalities have had residents in MAMOT. In our survey, six out of ten municipalities indicate that they have participated in the scheme. Among these, there are the most large and medium-sized municipalities. Furthermore,

more than half of the municipalities that have had individuals in MAMOT have experience with the alternative reception placement (AMOT) scheme, on which MAMOT is based. The case studies show that municipalities have largely made the MAMOT scheme "theirs" through their own interpretation and implementation of the guidelines, and based on this, decided which services and offerings refugees in MAMOT would receive. The local freedom of action has likely been a success factor for how well the scheme has worked and has been crucial for innovation. However, this freedom of action has also led to the scheme being practiced differently across municipalities.

The evaluation indicates that the engagement of civil society has been a prerequisite for MAMOT to function, through significant commitment and volunteer efforts for Ukrainian refugees. Private helpers who have assisted and/or hosted Ukrainian refugees have provided these refugees with an early introduction to Norwegian society while also helping to relieve the workload of municipal employees.

### 2.3.5 MAMOT has supported settlement and may have contributed to better integration

We find that MAMOT has contributed to settlement and made the process from arrival to settlement smoother than in cases where individuals are settled from asylum reception centers. Family, friends, and volunteers who have assisted individuals at MAMOT have taken on some tasks that staff in municipal refugee services would otherwise perform, providing individuals at MAMOT with an early introduction to the local community. As a pre-settlement solution, MAMOT appears to have functioned well, with most individuals at MAMOT being settled in the same municipality as MAMOT. This has facilitated a more seamless transition from arrival to settlement and may have laid the groundwork for better integration and reduced the risk of settled individuals moving away from the municipality. Municipalities also express that MAMOT has made it easier for them to meet the settlement quota. They also experience it as an advantage that the refugees come to a municipality where they have a network. However, many have had a short duration of stay at MAMOT.

Settlement in the manner described above—where individuals at MAMOT have primarily been settled in the MAMOT municipality—somewhat breaks with the usual, state-managed settlement policy. At the same time, the impression from the evaluation is that both the municipalities and the refugees themselves see this as a reasonable way to settle. Although the arrangement with MAMOT often appears to be 'simple' and unbureaucratic, some municipal staff point out that it has led to additional administration since employees had to take time to familiarize themselves with a new system and process cases according to the guidelines for this. Since the time from MAMOT to settlement has often been quick, several have noted that it would have been more appropriate for individuals who qualified for MAMOT to have been settled immediately. We do not know, with one exception, whether municipalities have chosen to utilize the arrangement for agreed self-settlement. Although some point out that MAMOT has led to extra administration, several municipal employees express that residents at MAMOT have been treated as if they were already settled, meaning that there has not been anything 'extra' about MAMOT.

MAMOT is not primarily an integration measure, but the evaluation indicates that the arrangement may have contributed to better integration. This is primarily because individuals at MAMOT have started settlement-preparatory activities sooner than

refugees at asylum reception centers. Furthermore, individuals at MAMOT have mostly been settled in the same municipality where they have lived at MAMOT, potentially giving them better conditions for establishing themselves and building a network. The evaluation does not provide grounds for concluding that individuals at MAMOT learn Norwegian faster or transition to the labor market more quickly than other refugees. However, the impression is that many have quickly begun Norwegian language training, and that children and young people have early access to kindergarten and school after arriving in the municipality. In this way, they have had a different, and perhaps better, starting point than those who have lived in asylum reception centers or those who have lived privately outside the arrangement.

### 2.3.6 The refugees are satisfied with MAMOT

The refugees we have interviewed make it clear that living in MAMOT is perceived as better than living in asylum reception centers. That said, most of those we have interviewed have not lived in an asylum reception center before MAMOT, but have gone directly to a municipality where they had family or acquaintances when the war broke out. Some, however, have been through the National Arrival Center to register themselves.

Particularly for families with children, as well as individuals with health issues, MAMOT is viewed as a better solution than asylum reception centers. Findings from the evaluation suggest that many children and their mothers, as well as some of their elderly relatives, have resided in MAMOT. The primary reason for utilizing MAMOT is that they have arrived in a municipality where they have a certain network and that living in MAMOT is closer to a normal existence or living situation than living in an asylum reception center.

The evaluation indicates that, overall, it has been more beneficial for refugees to live in MAMOT rather than in asylum reception centers. At the same time, the significant freedom of action granted to municipalities has led to varying practices regarding the level of benefits, as well as services and offerings for individuals in MAMOT. It can be argued that there are also disparities between the municipalities' service offerings for refugees living in regular asylum reception centers. However, while the system for financial benefits in asylum reception centers is strictly regulated, it appears to be different in MAMOT, where municipalities have greater freedom to decide the rates for benefits and what additional services and offerings residents will receive beyond what is regulated by law.

### 2.3.7 Municipalities are uncertain about their responsibilities for individuals in MAMOT

Municipalities in Norway have a responsibility to provide various services to everyone residing in the municipality, regardless of whether they are considered refugees, migrants, or other groups of immigrants, and regardless of whether the municipality has a reception system or not. For example, municipalities are required to offer educational services and a certain level of health services, which means that municipalities with asylum reception centers must provide health services to residents of the center.

Like the rest of Norwegian society, municipalities have shown great commitment and effort towards Ukrainian refugees. The evaluation shows that they have also taken on significant responsibility related to MAMOT. The circumstances surrounding the

establishment of MAMOT were challenging on several levels, but the impression from the evaluation is that municipalities have implemented the arrangement effectively, although there have been challenges at times.

At the same time, the evaluation indicates that municipalities are not necessarily equipped to take over tasks that are typically the responsibility of the state, and it is not clear to them what their responsibilities are for individuals in MAMOT. In the survey, about half of the municipalities report that the guidelines for MAMOT have set clear requirements and expectations for them, while about a third indicate that this is somewhat the case. The qualitative material shows that certain requirements and expectations are perceived as unclear from the municipalities' perspective. In particular, the wording in point 2 of the guidelines stating that "the municipality shall provide services to individuals who are allocated temporary alternative reception places - based on need and in accordance with applicable regulations" is expressed by municipalities as difficult to understand.

Municipalities are particularly unsure about how far their responsibilities extend concerning health services. There has been significant pressure on these services, not only due to MAMOT but also because of the broader refugee situation. Many refugees have needed more or less urgent health assistance, and some have significant health problems. Municipal services have not been designed to handle such high demand, and it has been very challenging for both refugees and staff. This challenge is not only related to MAMOT but is a general issue many municipalities are facing.

If the arrangement is decided to be used again, municipalities should receive better guidance on the applicable and related regulations for MAMOT. Such guidance should also be documented and communicated with the aim of establishing as uniform practice as possible across municipalities. In this context, municipalities' expenses and compensation for hosting individuals in MAMOT should be examined more closely. Furthermore, information about municipalities' roles and responsibilities should be clearly communicated to the municipalities, the state administrator, and other stakeholders.

## 2.4 Recommendations for further work

### 2.4.1 MAMOT should be maintained as an emergency measure

The evaluation of MAMOT shows that the arrangement has largely functioned in accordance with its purpose of ensuring that refugees who wish to live privately rather than in reception centers receive good support in the municipality where they reside, and that the arrangement has helped relieve the reception centers in a situation with high arrivals. We also have the impression that the arrangement has primarily upheld the four principles of public safety.

Our assessment is that MAMOT should be maintained as an emergency measure, but with some adjustments. For MAMOT to function well, a good balance must be achieved between centralization and control on one side, and local autonomy and flexibility on the other. More detailed guidelines and reporting requirements can ensure a more uniform management of the arrangement and increase the ability to identify vulnerable refugees. At the same time, overly detailed instructions may undermine the arrangement's flexibility. We recommend that MAMOT be included in UDI's emergency

planning framework as one of several measures to handle fluctuating and increased asylum arrivals.

#### 2.4.2 The guidelines for MAMOT should provide clearer guidance on benefits and services for individuals in the arrangement

The evaluation shows that municipalities have somewhat different perceptions of whether MAMOT is an economically advantageous or disadvantageous arrangement for them. In the survey, nearly 1 in 4 municipalities report that it is a challenge that the grant from UDI does not cover the actual costs for individuals in MAMOT, which is confirmed by interviews with municipal staff. The impression is that municipalities with MAMOT have gone to great lengths to provide various services to refugees, but that they are uncertain about their duties and responsibilities.

Our recommendation is that UDI provide clearer guidelines on what municipalities are to disburse to individuals in MAMOT. The guidelines should be based on the premise that individuals in MAMOT receive nearly the same financial support as residents in reception centers, and that the municipality covers housing costs. This will promote equal treatment and simplify municipalities' work in calculating benefits for individuals in MAMOT. Further, we recommend that the guidelines clarify which services the grant from UDI should cover, making it easier to clarify expectations internally within the municipality and towards refugees and their helpers. This will lead to more uniform practices and a more equitable offer across municipalities.

#### 2.4.3 The guidelines for MAMOT should provide clearer guidance on how municipalities should follow up vulnerable refugees

The evaluation shows that municipalities generally find the MAMOT guidelines to be reasonable to adhere to and that they offer municipalities great freedom to design MAMOT themselves. This has been important for the implementation of the arrangement, alongside the fact that it is 'simple' and unbureaucratic. Much about MAMOT seems to function well. At the same time, identifying vulnerable refugees appears to be a challenge for municipalities working with the arrangement. The evaluation provides examples of individuals who have been, or were at risk of being, exploited, although we do not know the extent of such situations.

The MAMOT guidelines do not impose requirements for municipalities to follow up on vulnerable groups, and unaccompanied minor asylum seekers or refugees have also been excluded from the arrangement. The fact that MAMOT allows for less mapping and control compared to what happens in reception centers, in our view, increases the risk of vulnerable refugees being exploited and not receiving the assistance they need.

Our assessment is that elements from the guidelines for following up on vulnerable groups in reception centers should be incorporated into the guidelines for MAMOT. Furthermore, the guidelines should establish as a minimum requirement that municipalities identify, register, and follow up on vulnerable groups and individuals with special needs, and ensure necessary dialogue with UDI in connection with the asylum application. We also recommend that the guidelines impose clearer requirements for monitoring housing and private landlords. We are aware that this may be challenging in a situation with high arrivals, but we still believe it is important for UDI to emphasize the importance of such routines in the guidelines.



## 3 Innledning og metode

### 3.1 Innledning

På oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI) har Proba samfunnsanalyse, i samarbeid med PricewaterhouseCoopers (PwC), evaluert ordningen med midlertidig alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina (MAMOT). Formålet med evalueringen har vært å undersøke om ordningen har fungert etter hensikten og hvordan den har blitt forvaltet. Vi har også sett på muligheten for å ta i bruk ordningen ved økte asylankomster i fremtiden.

### 3.2 Bakgrunn

#### 3.2.1 Om MAMOT

I kjølvannet av Russlands invasjon av Ukraina den 24. februar 2022, har over 75 000 ukrainske fordrevne kommet til Norge og fått innvilget kollektiv beskyttelse<sup>7</sup>. Et relativt høyt antall ukrainere som ankom Norge valgte å bo privat fremfor å bo i ordinære asylmottak, ofte hos familie og venner som allerede bodde i Norge da krigen brøt ut. Som følge av at de bodde utenfor det ordinære mottaksapparatet hadde disse ikke rett til økonomisk støtte til livsopphold, de fikk mindre informasjon fra offentlige aktører og var i noen grad prisgitt bistand fra private aktører (Hernes mfl. 2022).

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) instruerte<sup>8</sup> UDI den 16. mars 2022 om å utvide målgruppen for alternativ mottaksplass (AMOT) til å inkludere personer fordrevet fra Ukraina som var i målgruppen for kollektiv beskyttelse<sup>9</sup>. AMOT-ordningen er en ordning for asylsøkere og andre personer som har rett til å bo i asylmottak, men som har behov for tilpasninger de ikke kan få på mottak.<sup>10</sup>

Den midlertidige ordningen for alternativ mottaksplass (MAMOT) skulle avlaste kapasiteten i asylmottakene og gi kommunene støtte og «drahjelp» for å sikre at asylsøkere kunne bo i privat regi med offentlig støtte frem til de ble bosatt av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).<sup>11</sup> Enslige mindreårige var ikke i målgruppen for den midlertidige ordningen, men kunne søke om alternativ mottaksplass i den ordinære AMOT-ordningen. Begrunnelsen for dette var at enslige mindreårige har behov for tettere oppfølging enn det som normalt gis til personer på MAMOT.

Ordningen har vært et unntak fra hovedregelen om at asylsøkere må bo i asylmottak for å få dekket nødvendige utgifter til livsopphold.<sup>12</sup> De økonomiske ytelsene var

---

<sup>7</sup> Statistikk om Ukrainasituasjonen - UDI

<sup>8</sup> GI-04/2022 - Instruks om alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina som får midlertidig kollektiv beskyttelse. Enslige mindreårige asylsøkere ble ikke omfattet av målgruppen i instruksens.

<sup>9</sup> Utlendingsloven § 34, jf. Utlendingsforskriften § 7-5 a om midlertidig kollektiv beskyttelse.

<sup>10</sup> UDI 2020-005 Alternativ mottaksplass.

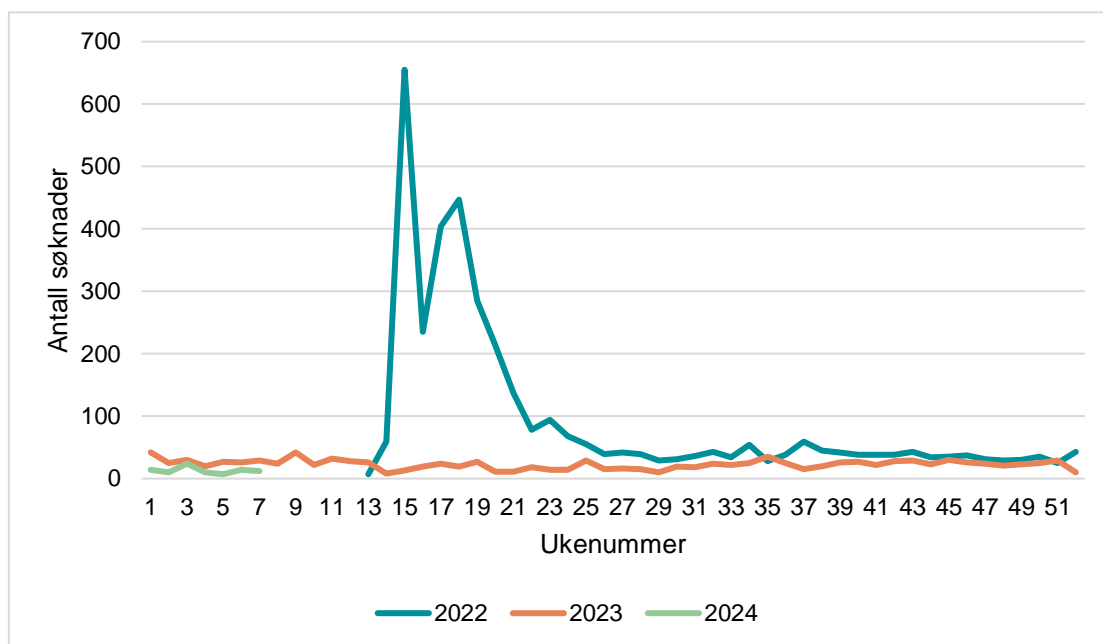
<sup>11</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kommunene-far-dekket-kostnader-for-ukrainske-flyktninger-i-private-hjem/id2904346/>

<sup>12</sup> UDI 2008-035 Retningslinjer om ytelser til beboere i asylmottak punkt 2.1 ("Pengereglementet").

subsidiære (behovsprøvd), og falt bort dersom personen kunne dekke utgifter til livsopphold selv. Det er frivillig for asylsøkere å bo i asylmottak.<sup>13</sup>

Regjeringen varslet 29.01.2024 at MAMOT skulle avvikles. Fra og med 15.02.2024 har det ikke lenger vært mulig å søke om MAMOT.<sup>14</sup> Selv om ordningen opphørte ønsket UDI likevel å systematisere erfaringer fra bruken av MAMOT, for å kunne vurdere om liknende tiltak skulle iverksettes i fremtiden.

Figur 3-1 Søknader om MAMOT i perioden 2022 - 2024



Kilde: UDI.

Figur 3.1 viser at antall søknader om MAMOT var høyest i perioden april – mai 2022, og ordningen ble mest brukt de første månedene etter at den ble innført. I 2023 og 2024 (frem til ordningen ble avviklet) lå antall søknader på et jevnt lavt nivå. Statistikk fra UDI viser at i perioden mars 2022 – februar 2024 har totalt 6663 personer bodd på MAMOT. Totalt har 245 norske kommuner hatt personer boende på MAMOT. Men det er stort spenn i hvor mange som har bodd på MAMOT i den enkelte kommune. Tabell 3.1 viser de ti kommunene som har hatt flest plasser på MAMOT.

Tabell 3.1 Kommuner med flest plasser på MAMOT

Kommune	Antall plasser
Oslo	470
Trondheim	294
Bergen	259
Kristiansand	205

<sup>13</sup> Utlendingsloven § 95 første ledd oppstiller at den norske stat plikter å tilby innkvartering til asylsøkere, men asylsøkere kan avslå tilbudet.

<sup>14</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2024): Supplerende tildelingsbrev nr. 1 i 2024 for UDI.

Stavanger	194
Levanger	189
Drammen	149
Nordre Follo	139
Tønsberg	133
Fredrikstad	117

Kilde: UDI.

Statistikk fra UDI viser at utbetaling for MAMOT for perioden 2022-2024 (inkludert det som skal utbetales for andre kvartal 2024) er estimert til drøyt 348 000 000 kroner.

### 3.2.2 Alternativer til MAMOT

MAMOT er frivillig for kommunene. Da MAMOT var en aktiv ordning, fantes det primært to hovedalternativer til MAMOT for personer i målgruppen for midlertid kollektiv beskyttelse: 1) Å bo på asylmottak og 2) å bo privat hos familie eller bekjente, uten å motta økonomisk støtte, og uten å være del av et system for oppfølging. En del av bakgrunnen for opprettelsen av MAMOT var nettopp å imøtekomme kommunenes behov for støtte til å ivareta det store antallet ukrainske flyktninger som fant et privat bosted i kommunene, utenfor mottaksapparatet.

### 3.2.3 Kommunenes ansvar for personer på MAMOT

I Norge er kommunene selvstendige rettssubjekter som ikke er en del av det statlige styringshierarkiet, og staten, inkludert UDI, har ingen generell myndighet til å instruere kommunene (Difi, 2015). Kommunene har en rekke plikter og ansvar, for eksempel knyttet til å iverksette ulike tjenester til innbyggerne. Kommunene utøver imidlertid sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer, men begrensninger i selvstyret må ha grunnlag i lov (Danielsen, Klausen og Stokstad, 2019). I statlig styring av kommunene er det en spenning mellom hensynet til nasjonal standardisering og likebehandling på den ene siden, og lokal autonomi på den andre.

Dette innebærer at selv om mottaksapparatet er et statlig ansvar, så tar kommunen – ved å takke ja til søknad om MAMOT – på seg ansvaret for å tilby en rekke tjenester til personer på MAMOT. Alle personer som oppholder seg i en kommune har for eksempel rett til et undervisningstilbud og et visst nivå av helsetjenester. Nedenfor følger en beskrivelse av hva gjeldende regelverk sier at kommunene har plikt til å tilby personer på MAMOT, på lik linje med øvrige innbyggere.

Personer i Norge som søker om asyl, og deres familiemedlemmer, skal være medlemmer av folketrygden. Forskrift om tryggedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer sier at de har rett til en rekke ytelser etter folketrygdloven, blant annet stønader ved helsetjenester, dagpenger og sykepenger, og ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon, men ikke engangstønad ved fødsel og adopsjon.<sup>15</sup> Tryggedekningen gjelder fra tidspunktet det er søkt om asyl, og fram til det er blitt innvilget asyl eller oppholdstillatelse i Norge.

<sup>15</sup> Forskrift om tryggedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer (2021). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-05-14-460>

Flyktninger og asylsøkere har samme rettigheter til helsetjenester som øvrige innbyggere. Rettighetene gjelder helsehjelp fra både spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten. Voksne asylsøkere har likevel ikke rett til *omsorgstjenester* fra kommunen. Reglene i folketrygden som omhandler egenandeler ved helsetjenester, og egenandelstak/frikort, gjelder også for asylsøkere (og flyktninger) (Proba, 2023a). Dette betyr at asylsøkere og flyktninger selv må dekke utgifter til medisiner og egenandel for legebekostnader opp til et visst beløp (et egenandelstak), og at de etter dette kan få frikort. Vi forstår gjeldende regelverk dithen at dette også gjelder for personer på MAMOT.

Barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til slik opplæring i regi av det offentlige. Retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder.<sup>16</sup> Retten til grunnskoleopplæring skal oppfylles så raskt som mulig, og senest innen tre måneder. Kunnskapsdepartementet kan gi forskrift om midlertidig forlengelse av denne fristen, dersom det er nødvendig grunnet ankomst av svært mange barn fordrevet fra Ukraina. Det er kommunene som har ansvar for å tilby offentlig grunnskoleopplæring i henhold til opplæringsloven og tilhørende forskrifter.

### 3.2.4 Kommunenes ansvar for beredskap

MAMOT ble iverksatt av UDI som et beredskapstiltak, hvor kommunene gjennom å delta i ordningen skulle bidra til å avlaste kapasiteten i asylmottakene og sikre at asylsøkere kunne bo privat med offentlig støtte frem til bosetting. I den forbindelse kan det være verdt å kort nevne hva som er kommunenes beredskapsansvar.

Krav til kommunal beredskapsplikt gjelder fra 1. januar 2010 gjennom endringer i sivilforsvarsloven, og bestemmelsene ble videreført i sivilbeskyttelsesloven. Veilederen til forskrift om kommunal beredskapsplikt (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2021) betoner viktigheten av å se samfunnssikkerhetsarbeidet i et helhetlig perspektiv, og at trygge og robuste lokalsamfunn fordrer samarbeid mellom offentlige, private og frivillige samfunnssikkerhetsaktører. Veilederen omtaler rammene for samfunnssikkerhet og at samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge er basert på prinsippene om likhet, nærhet, ansvar og samvirke. Implikasjonene av dette for kommunene er blant annet at håndteringen av en uønsket hendelse skal være mest mulig lik den ordinære organisasjonen (likhetsprinsippet), at den skal håndteres på lavest mulig nivå, for eksempel i kommunen (nærhetsprinsippet), at den virksomheten som til daglig har ansvaret på et fagområde også plikter å opprettholde viktige funksjoner og oppgaver på feltet hvis en uønsket hendelse inntreffer (ansvarsprinsippet) og at alle samfunnssikkerhetsaktører har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samarbeid med relevante aktører og virksomheter i forbindelse med forebygging, beredskap og krisehåndtering (samvirkeprinsippet).

Den kommunale beredskapsplikten bygger på disse fire prinsippene og forskriften har som mål at kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid skal være helhetlig og systematisk. Som lokal fagmyndighet har kommunen blant annet ansvar for samfunnssikkerhet innen helse og omsorg og sosiale tjenester. Kommunen har en pådriverrolle overfor blant annet akuttmedisinsk tjeneste og helseforetak, politi og frivillige organisasjoner. I veilederen anbefaler DSB at kommunene etablerer kommunale beredskapsråd for å sikre samordning av ulike aktører og tjenester. DSBs kommuneundersøkelse (2024) viser at 3 av 4 kommuner har slike råd. I evalueringen har vi sett eksempler på at håndtering av store flyktningeankomster har blitt drøftet i slike råd.

---

<sup>16</sup> Opplæringsloven § 2-1 (2023). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

### 3.3 Temaer og problemstillinger i evalueringen

I evalueringen har vi besvart to overordnede spørsmål:

- I hvilken grad er MAMOT en hensiktsmessig ordning som er tilpasset både brukernes og forvaltningens behov i en situasjon med økte ankomster?
- I hvilken grad har MAMOT-ordningen fungert i tråd med formålet om å bidra til at personer som ønsker å bo privat, får god oppfølging i kommunen hvor de bor, og samtidig bidrar til å avlaste mottakene i en situasjon med økte ankomster?

Mandatet for evalueringen hadde en rekke problemstillinger som skulle undersøkes for å besvare de to hovedspørsmålene. Vi har gruppert problemstillingene i fire temaer:

1. Intensjon og retningslinjer for ordningen.
2. Implementering og forvaltning av ordningen.
3. Erfaringer med ordningen blant brukere og samarbeidspartnere.
4. Resultater og måloppnåelse.

### 3.4 Evalueringsdesign og metode

Evalueringen av MAMOT er i utgangspunktet en summativ evaluering, hvor vi har lagt vekt på å undersøke resultat- og måloppnåelse i ordningen. Vi har først og fremst vært opptatt av om ordningen har bidratt til at a) flyktinger som har ønsket å bo privat har fått anledning til det og på en måte som ivaretar deres behov for oppfølging, og b) om ordningen har bidratt til å avlaste mottakssystemet. Det har også vært et mål å belyse eventuelle gevinster av MAMOT sammenlignet med 'nullalternativet', det vil si bruk av ordinær plass i asylmottak eller at flyktingene reiste rett til en kommune hvor de hadde familie, venner eller bekjente som kunne innkvartere dem.

Evalueringen har også hatt som mål å undersøke i hvilken grad MAMOT er en hensiktsmessig ordning som har truffet så vel flyktingenes som forvaltningens behov i en periode med svært høye ankomster. Vi har vurdert hvilke endringer eller justeringer som eventuelt bør foretas for at ordningen skal fungere bedre, og om det kan være aktuelt å utvide ordningen til andre grupper av flyktinger. Denne delen av evalueringen fokuserer på erfaring, læring og utviklingsområder, og er en formativ evaluering. Evalueringen er slik sett en sammensatt resultatevaluering, siden den både fokuserer på måloppnåelse (summativ evaluering) og læring og forbedring (formativ evaluering) (se blant annet Chen 1996; Proba 2020). For hvert tema er det definert evalueringskriterier som skal bidra til å svare på problemstillingene, jamfør Tabell 3.2. Evalueringskriteriene ble utformet tidlig i prosessen og drøftet med referansegruppa for evalueringen.

Tabell 3.2 Temaer, problemstillinger og evalueringskriterier

Tema A: Intensjon og retningslinjer for ordningen	
Problemstillinger	Evalueringskriterier
Er retningslinjen tilstrekkelig og tydelig utformet?	• Retningslinjene formulerer tydelige krav og forventninger til kommunene
	• Retningslinjene angir klart asylsøkernes rettigheter og plikter etter ordningen
	• Kommunene oppfatter at målene for ordningen er tydelige, eksplisitte og relevante
	• Retningslinjen krever at kommunene identifiserer og følger opp sårbare asylsøkere

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retningslinjen gir UDI mulighet til å kontrollere hvordan kommunene bruker tilskuddsmidler</li> </ul>
I hvilken grad har retningslinjen støttet opp under måloppnåelse for ordningen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retningslinjen gir kommunene tilstrekkelige frihetsgrader til å tilpasse innretningen av ordningen til lokale forhold</li> </ul>

### Tema B: Implementering og forvaltning av ordningen

Problemstillinger	Evalueringskriterier
I hvilken grad har UDI forvaltet ordningen på en god og hensiktsmessig måte, og som gir den nødvendige støtte til kommunene?	<ul style="list-style-type: none"> <li>UDI har hatt nødvendige verktøy for å forvalte ordningen, herunder hensiktsmessig systemunderstøttelse/digitale verktøy</li> <li>UDI har tatt opp eventuelle behov for endringer innenfor ordningens rammer med Justis- og beredskapsdepartementet</li> <li>UDI saksbehandlingstid har vært i tråd med forvaltningsloven §11a</li> <li>UDI sikret at tilstrekkelig kapasitet og kompetanse ble avsatt til saksbehandling</li> <li>UDI sikret at tilstrekkelig kapasitet og kompetanse ble avsatt til veiledning av kommuner</li> <li>Kommunene oppfatter at de har fått nødvendig og hensiktsmessig informasjon om MAMOT, og gjennom relevante kanaler</li> <li>UDI har vært en pådriver for å sikre at brukerne av ordningen er trygge og ikke blir utnyttet, også for å identifisere sårbare</li> </ul>
I hvilken grad har kommunene forvaltet ordningen i tråd med UDIs forventninger (herunder det som fremkommer i relevante retningslinjer og vilkår)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunene sikret at tilstrekkelig kapasitet og kompetanse ble avsatt til saksbehandling</li> <li>Kommunene sikret at tilstrekkelig kapasitet og kompetanse ble avsatt til veiledning av asylsøkere og privatpersoner</li> <li>Kommunene vet hvem de kan kontakte i UDI for spørsmål og bistand i forbindelse med MAMOT</li> <li>Kommunens saksbehandlingstid er i tråd med forvaltningsloven §11a</li> <li>Kommunene hadde nødvendige lovhjemler, rutiner og verktøy for å kunne utbetale stønad til asylsøkere</li> <li>Kommunene har påsett at asylsøkere har et enkelt, men akseptabelt midlertidig botilbud</li> <li>Det er etablert verktøy og rutiner for å identifisere sårbare asylsøkere, og sikre at de er trygge og ikke blir utnyttet</li> <li>Kommunene har tilbudt tjenester etter behov og i henhold til gjeldende regelverk</li> <li>Kommunene har etablert gode rutiner for å ivareta og følge opp personer på MAMOT i avtaleperioden</li> </ul>
I hvilken grad har UDI og kommunene samarbeidet godt om ordningen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det er etablert rutiner for dialog og samhandling mellom UDI og kommunene, herunder system for veiledning og tilbakemelding fra kommunene</li> <li>Kommuner har opplevd at UDI har ivaretatt våre tilbakemeldinger om ordningen på en hensiktsmessig måte</li> <li>Det er etablert tilstrekkelige arenaer og digitale verktøy for samhandling, informasjon- og erfaringsutveksling.</li> </ul>

### Tema C: Erfaringer blant brukere og samarbeidspartnere

Problemstillinger	Evalueringskriterier
I hvilken grad har brukerne og samarbeidspartnerne fått tilstrekkelig informasjon om ordningen (asylsøkere, privatpersoner og lignende)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asylsøkere oppgir at de har fått nødvendig og hensiktsmessig informasjon om MAMOT, på et språk de forstår og gjennom relevante kanaler</li> <li>Asylsøkere oppgir at det var enkelt å søke om MAMOT gjennom den digitale løsningen</li> <li>Asylsøkere vet hvem de kan kontakte for spørsmål og bistand i forbindelse med MAMOT</li> <li>Privatpersoner oppfatter at de har fått nødvendig og hensiktsmessig informasjon om MAMOT, og gjennom relevante kanaler og vet hvem de kan kontakte for spørsmål og bistand</li> <li>Samarbeidspartnere oppfatter at de har fått nødvendig og hensiktsmessig informasjon om MAMOT, og vet hvem de kan kontakte for spørsmål og bistand</li> </ul>

I hvilken grad er MAMOT-ordningen godt tilpasset asylsøkeres, privatpersoners og samarbeidspartneres behov?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asylsøkere i MAMOT vet hvilke tjenester/tilbud de har rett til</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asylsøkere i MAMOT opplever at de får nødvendige/hensiktsmessige tjenester/tilbud fra kommunen</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asylsøkere i MAMOT får nødvendig hjelp (fra UDI, kommune, samarbeidspartnere) dersom de er utrygge og opplever at de blir utnyttet</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asylsøkere i MAMOT opplever at det er enkelt å få tak i kontaktpersoner for ordningen (i UDI, kommune og lignende)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Privatpersoner opplever at det er enkelt å få tak i kontaktpersoner for ordningen i UDI/kommunen ved behov for bistand</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Samarbeidspartnere opplever at det er enkelt å få tak i kontaktpersoner for ordningen i UDI/kommunen ved behov for bistand</li> </ul>

#### Tema D: Resultat og måloppnåelse

Problemstillinger	Evalueringskriterier
I hvilken grad har ordningen bidratt til at asylsøkere som ønsker å bo privat, får god oppfølging i kommunene hvor de bor?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ukrainere i MAMOT er fornøyde med oppfølgingen</li> <li>Ukrainere som har fått innvilget MAMOT flytter ikke til/tilbake til asylmottak</li> <li>Ukrainere som har fått innvilget MAMOT søker ikke om å bytte kommune som følge av tilbudet de får i kommunen</li> </ul>
I hvilken grad har ordningen bidratt til tidlig integrering?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ukrainere i MAMOT-ordningen kommer, sammenlignet med ukrainere i mottak, raskere i gang med <ul style="list-style-type: none"> <li>bosettingsforberedende aktiviteter,</li> <li>norskopplæring,</li> <li>introduksjonsprogram,</li> <li>skole, utdanning, arbeid og lignende</li> </ul> </li> <li>Ukrainere i MAMOT-ordningen bosettes i samme kommune som tilbød MAMOT</li> </ul>
I hvilken grad har ordningen bidratt til en bedre håndtering av svingninger i asylankomster?	<ul style="list-style-type: none"> <li>MAMOT bidrar til bedre beredskap, effektivitet og kvalitet i mottakssystemet</li> <li>MAMOT bidrar til mindre behov for mottaksplasser</li> </ul>

## 3.5 Datakilder

Evalueringen baserer seg på et bredt og sammensatt datamateriale, noe som har vært nødvendig for å belyse de ulike områdene, problemstillingene og evalueringskriteriene i evalueringen. Våre viktigste datakilder har vært dokumenter, intervjuer og spørreundersøkelse. Evalueringen er innmeldt til Sikt, som har godkjent prosjektgjennomføring og plan for datainnsamling. De ulike datakildene redegjøres nærmere for under.

### 3.5.1 Dokumenter

I evalueringen av MAMOT har vi gjennomgått en rekke dokumenter, hvor de vesentligste er dokumenter fra UDI, slik som retningslinjer og regelverk om MAMOT og tilstøtende ordninger og bestemmelser. Vi har også gjennomgått noe statistikk over søknader om og utbetalinger i forbindelse med MAMOT. Vi har videre gjennomgått enkelte policydokumenter og forsknings- og utredningsrapporter. Oversikt over dokumenter og anvendt litteratur er lagt ved rapporten.

### 3.5.2 Spørreundersøkelse

I forbindelse med evalueringen er det gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot samtlige kommuner i Norge ved den instans som har ansvaret for flyktingarbeidet i

kommunen. Dette er stort sett NAV eller kommunal flyktningetjeneste. Formålet med spørreundersøkelsen har vært kartlegge om og hvorfor kommunene har benyttet MAMOT, eventuelt hvorfor de ikke har tatt ordningen i bruk, samt hvor mange flyktninger som har bodd på MAMOT i perioden våren 2022 – vinteren 2024. Vi har videre spurt om hvordan kommunene har organisert arbeidet med MAMOT, hvordan de vurderer retningslinjer, informasjon og veiledning fra UDI, samt hvilke erfaringer de har med ordningen.

Spørreskjemaet ble utviklet i dialog med oppdragsgiver og referansegruppe, og pilotert på representanter for oppdragsgiver og et utvalg kommuner. Spørreundersøkelsen var åpen for besvarelser i perioden 1. februar – 23. mars 2024, og oppnådde til slutt en responsrate på 40 prosent, det vil si at 143 kommuner besvarte undersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av surveyverktøyet Survey Xact og det ble foretatt 2 elektroniske purringer.

### 3.5.3 Intervjuer

I evalueringen har vi gjennomført en rekke intervjuer med representanter fra UDI, JD og flere organisasjoner som har hatt befatning med ordningen. Videre har vi gjennomført intervjuer i seks kommuner som har benyttet ordningen, hvor vi har intervjuet ansatte, samarbeidspartnere og flyktninger.

I valg av kommuner har vi lagt vekt på at de har hatt et visst volum av flyktninger på MAMOT, geografisk spredning, størrelse og sentralitet. Noen av kommunene har erfaring som vertskommune for asylmottak og noen har erfaring med ordningen med alternativ mottaksplassering (AMOT), som MAMOT-ordningen har vært basert på.

#### Intervjuer med ansatte i UDI og JD

Vi har gjennomført til sammen 9 intervjuer med representanter for UDI og JD. Formålet med intervjuene har vært å få kunnskap om foranledningen til at ordningen ble iverksatt, hvilke prinsipper som ligger til grunn for MAMOT og hvordan det ble arbeidet med utvikling av retningslinjer og søknadsprosedyrer for ordningen. Intervjuene har tatt utgangspunkt i semistrukturerte intervjuguider og er gjennomført på Teams.

#### Intervjuer med organisasjoner og interessenter på nasjonalt nivå

Vi har gjennomført til sammen fire intervjuer med representanter for organisasjonene KS, NOAS og Caritas. Formålet med intervjuene har vært å få kunnskap om hvordan de vurderer ordningen og hvilke erfaringer de har med flyktninger som har ønsket å benytte ordningen. Vi har også spurt dem om deres vurdering av informasjon om ordningen og hvilke spørsmål de har fått om ordningen fra flyktninger og deres hjelpere. Intervjuene har tatt utgangspunkt i semistrukturerte intervjuguider og er gjennomført på Teams.

### 3.5.4 Case-studier

Vi har gjennomført case-studier i seks kommuner som har benyttet MAMOT. Formålet med case-studiene har vært å få dybdekunnskap om hvordan de har arbeidet med MAMOT, herunder hvordan de har fortolket og implementert ordningen og hvilke erfaringer ulike aktører har med ordningen. Datagrunnlaget i case-studiene er intervjuer med ansatte i kommunene og NAV, flyktninger, privatpersoner og samarbeidspartnere. I valg av kommuner har vi lagt vekt på at de har hatt et visst volum av flyktninger som har bodd på MAMOT, geografisk spredning og sentralitet. Noen av kommunene har også lang erfaring som bosettingskommune og noen har erfaring som vertskommune for asylmottak. Noen har også erfaringer med AMOT-ordningen, som



MAMOT bygger på. Tabell 3.3 gir en oversikt over sentrale kjennetegn ved kommunene som inngår i case-studien.

Tabell 3.3 Kjennetegn ved kommunene i case-studien

Variabel	Kommune a	Kommune b	Kommune c	Kommune d	Kommune e	Kommune f
Antall personer på MAMOT	Flere enn 100	76-100	Flere enn 100	Flere enn 100	76-100	11-50
Har benyttet AMOT?	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
Har asylmottak i dag?	Nei, men har mye erfaring	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
Kommune-størrelse <sup>17</sup>	Stor	Mellom-stor	Stor	Stor	Stor	Stor
Sentralitets-klasse <sup>18</sup>	4	4	2	2	3	3
Landsdel	Midt-Norge	Nord-Norge	Øst-Norge	Vest-Norge	Øst-Norge	Øst-Norge

### Intervjuer med ansatte og samarbeidspartnere

Vi har intervjuet ansatte og samarbeidspartnere i de seks kommunene.

Formålet med intervjuene med ansatte i kommunene har vært å få kunnskap om hvordan ordningen er implementert i kommunene, hvordan arbeidet med MAMOT er organisert og hvordan de har arbeidet med å informere og følge opp flyktninger som har bodd på MAMOT. Videre har vi etterspurt deres erfaringer med ordningen, med vekt på hvilke utfordringer de har opplevd at ulike sider av ordningen har. De fleste som er intervjuet er ansatte i NAV, i kommunal flyktningetjeneste og i kommunal voksenopplæring.

Det er gjennomført totalt 13 intervjuer med ansatte i kommunene. Flere av ansattintervjuene har vært gruppeintervjuer. Intervjuene har tatt utgangspunkt i semistrukturerte intervjuguider og er gjennomført både som personlige intervjuer og på Teams.

<sup>17</sup> Inndelingen tar utgangspunkt i tredelingen av folkemengde som SSB benytter i sin kommunegruppering (Kringlebotten og Langørgen, 2020, s. 24). Små kommuner: 0-4 999 innbyggere. Mellomstore kommuner: 5 000-19 999 innbyggere. Store kommuner: minst 20 000 innbyggere.

<sup>18</sup> Sentralitetsklassene bygger på SSBs sentralitetsindeks, og går fra 1 til 6, der 1 er landets mest sentrale kommuner, og 6 er landets minst sentrale kommuner. Sentralitetsindeksen er basert på tilgang til arbeidsplasser og servicefunksjoner for innbyggere i kommunene, vektet etter antall innbyggere.

SSB (2023). Sentralitetsindeksen. Hentet fra: <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/sentralitetsindeksen>

Formålet med intervjuene med samarbeidspartnere har vært å få kunnskap om den praktiske gjennomføringen av MAMOT, det vil si hvordan prosessen med å innlosjere og bistå flyktninger har foregått, samt hva slags informasjon og bistand de fikk fra kommunen i dette arbeidet. Intervjuer med samarbeidspartnere omfatter både organisasjoner som på ulike måter har bistått ukrainske flyktninger som har bodd på MAMOT, samt privatpersoner som har hatt ukrainske flyktninger boende hos seg.

Det er gjennomført totalt 9 intervjuer med samarbeidspartnere. Ett av disse var et gruppeintervju.

Intervjuene har tatt utgangspunkt i semistrukturerte intervjuguider og er gjennomført både som personlige intervjuer og på Teams eller lignende plattformer.

### Intervjuer med flyktninger som har bodd MAMOT

Vi har intervjuet flyktninger som har bodd på MAMOT i de seks kommunene. Formålet med intervjuene har vært å få kunnskap om flyktningenes erfaringer med MAMOT, herunder erfaring med søknadsprosess, bosituasjon og hvordan de vurderer tilbudet fra kommune og samarbeidspartnere, samt erfaringer fra overgangen fra MAMOT til bosetting. Det er gjennomført totalt 17 intervjuer med flyktninger.

Intervjuene har tatt utgangspunkt i semistrukturerte intervjuguider og samtlige er gjennomført som personlige intervjuer. De fleste intervjuene er gjennomført med bruk av tolk.

## 3.6 Analyse av data og metodiske forbehold

### 3.6.1 Analyse av data

I gjennomgang av datamaterialet har vi foretatt en såkalt «kollektiv kvalitativ analyse», som er en metode for kollektivt analysearbeid hvor alle medlemmene i forskerteamet gjennomgår datamaterialet sammen, og kartlegger og grupperer temaer (Eggebø, 2020). En slik analyse har vært viktig, siden evalueringen omfatter et relativt bredt utvalg av problemstillinger som skal besvares ved bruk av data fra flere ulike kilder og informantgrupper. Et viktig steg i analysen har vært å se helhetlig på funnene og se data fra ulike kilder og knyttet til ulike problemstillinger i sammenheng. Denne analysen ligger til grunn for våre konklusjoner og anbefalinger om hvordan MAMOT bør innrettes dersom UDI beslutter å etablere den samme, eller en lignende, ordning på et senere tidspunkt. Vi har lagt mest vekt på hvilke grep som bør foretas for å ivareta asylsøkerne på best mulig måte, og samtidig bidra til et fleksibelt og kostnadseffektivt mottakssystem som kan håndtere svingninger i asylankomster.

### 3.6.2 Metodiske forbehold

Evalueringen baserer seg på et stort og sammensatt datamateriale, med informanter fra ulike nivåer i forvaltningen, i tillegg til representanter for flyktninger, privatpersoner og frivillige organisasjoner. Målsettingen har vært å få kunnskap om hvordan ordningen har fungert fra den trådte i kraft i mars 2022 og frem til i dag. En utfordring med en slik retrospektiv evaluering er at det kan være vanskelig for ulike informanter å skille eksakt mellom hvilke hendelser som fant sted når, og når endringer inntraff eller ble implementert. For flyktningene vi har intervjuet er det ikke alltid et tydelig skille mellom hva som foregikk mens de bodde på MAMOT og hva som foregikk etter de ble bosatt. I tillegg var det en for mange ganske kaotisk periode. Det gjelder også for ansatte vi har snakket med. I sum kan det ha bidratt til at det ikke alltid er så enkelt å skille mellom hvilke aktiviteter som fant sted mens flyktningene bodde på MAMOT, og hva som skjedde etter at de ble bosatt.

Spørreundersøkelsen oppnådde en svarprosent på 40, noe vi vurderer som relativt bra, spesielt siden ordningen ble utfaset mens evalueringen fortsatt fant sted. Det kan ha gjort at spørreundersøkelsen om erfaringer med MAMOT fremstod som litt mindre relevant enn den ellers ville ha gjort, noe enkelte respondenter har bemerket.

Rekruttering av informanter til intervjuer i kommunene har vært litt mer utfordrende. Dette kan både forklares med at kommunene generelt er travle og får mange henvendelser, men også at det for en del er en stund siden det mest intensive arbeidet med MAMOT fant sted, at det er få personer som bor på MAMOT nå og at erfaringene allerede ligger litt tilbake i tid. Slike forhold kan også ha betydning for hvordan ulike informanter oppfatter MAMOT, i tillegg til at de i kraft av sin rolle i og operative erfaring med ordningen har ulike vurderinger av hvordan ordningen har fungert.

### 3.7 Referansegruppe

Evalueringen har blitt fulgt av en referansegruppe med representanter fra UDI, KS, IMDi, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Caritas og NOAS. Referansegruppa har gitt innspill til evalueringen, inkludert evalueringskriterier og utkast til spørreskjema, og kommentert på foreløpige funn og utkast til rapport. Det er avholdt tre møter med referansegruppa i evalueringsperioden.

## 4 Innretting og retningslinjer for MAMOT

Dette kapittelet gir en oversikt over hvordan MAMOT-ordningen ble utformet og av innholdet i retningslinjen som lå til grunn for ordningen. Kapittelet tar for seg hvordan MAMOT-ordningen ble til, kommunenes ansvar, målgrupper for ordningen, søknadsprosedyrer, tilskuddsmidler og vilkår for bruk. Kapittelet baserer seg på gjennomgang av retningslinjen for MAMOT og AMOT, samt intervjuer med representanter for UDI og JD.

### 4.1 MAMOT-retningslinjen blir til

Den 15. mars 2022 iverksatte UDI ordningen med MAMOT. Ordningen kom til i en presset situasjon hvor flere hundre ukrainere allerede hadde begynt å ankomme kommuner over hele landet. Mange kommuner opplevde at de ikke klarte å ta hånd om flyktningene, og manglet midler til å følge dem opp. UDI kommuniserte tidlig til kommunene at alle som tok imot ukrainere ville få støtte, selv om en formell ordning ikke var på plass.

Som en løsning på situasjonen i kommunene valgte UDI å tilpasse et allerede eksisterende tiltak for alternativ mottaksplass i kommunene (AMOT).<sup>19</sup> AMOT-ordningen er en frivillig ordning for kommunene, og innebærer at en kommune påtar seg ansvaret for å gi et botilbud til og følge opp personen. Retningslinjen for MAMOT<sup>20</sup> tok utgangspunkt i retningslinjen for AMOT og skulle ses i sammenheng med denne. Retningslinjene for ordningene er like, med unntak av målgruppen for ordningen, søknadsprosedyre og rapporteringskrav. Dette beskrives nærmere nedenfor. Mens AMOT er en permanent ordning, har MAMOT vært en midlertidig ordning. Til forskjell fra AMOT gjelder MAMOT helt frem til bosetting.

UDI opprettet en egen digital søknadsportal den første uken i april 2022 for å ta imot søknader om MAMOT. En slik portal finnes ikke for AMOT.

Det er ikke gjort endringer i retningslinjen for MAMOT etter at den ble lansert i mars 2022. Retningslinjen gjaldt i to år frem til 15. februar 2024, da MAMOT ble opphevet. Etter opphør av MAMOT var det fortsatt mulig å søke på ordinær alternativ mottaksplass gjennom AMOT.

### 4.2 Retningslinjens innhold, krav og forventninger

MAMOT-retningslinjen regulerer ordningens målgruppe, samt rettigheter og plikter for asylsøkere, UDI og kommuner. Retningslinjen inneholder informasjon om målgruppen, saksgangen, varigheten av tilbudet, opphør av tilbudet og tilskuddsmidler til kommuner. I tillegg til informasjon som fremgår av retningslinjen, etablerte UDI en digital oversikt over ofte stilte spørsmål om ordningen. Nedenfor redegjøres det for relevant innhold, krav og forventninger i retningslinjen.

#### 4.2.1 Kommunens ansvar

Ifølge retningslinjen innebærer MAMOT at en kommune påtar seg «ansvaret for å gi nødvendig økonomisk støtte, etablere gode rutiner for å ivareta og følge opp personer

---

<sup>19</sup> UDI 2020-005 Alternativ mottaksplass.

<sup>20</sup> UDI 2022-003 Retningslinje for midlertidig alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina.

som får innvilget midlertidig alternativ mottaksplass inntil de blir bosatt,»<sup>21</sup> under den forutsetning at UDI utbetalte et tilskuddsbeløp per person til kommunen. Ved å inngå i ordningen ble ansvaret for å ivareta fordrevne fra Ukraina overdratt til kommunene.

Videre skulle kommunen «tilby tjenester til personer som tildeles midlertidig alternativ mottaksplass - etter behov og i henhold til gjeldende regelverk.»<sup>22</sup> I praksis betød dette at kommunene hadde samme ansvaret for personer på MAMOT som for andre innbyggere, herunder også ansvar for at de fikk oppfylt øvrige lovfestede rettigheter. På enkelte områder skilte riktignok tjenestene til personer på MAMOT seg fra det ordinære tilbudet, Dette omtales senere i kapittelet.

UDI la til grunn at kommunene utøvet sitt ansvar i henhold til gjeldende regler og rammer, og at de ville ha nødvendig kompetanse til å gjøre faglige vurderinger av hvilken oppfølging enkeltpersoner hadde behov, i lys av det lokale velferdstjenestetilbudet. I likhet med andre flyktninger skulle personer på MAMOT bosattes med offentlig hjelp.

Ordningen skulle følge kommunenes ordinære sektoransvar og på basis av kommunalt selvstyre. UDI la ikke føringer for hvordan oppfølgingen av personer på MAMOT skulle foregå, utover bestemmelsene om varighet, opphør og vilkårene for hvordan tilskuddsmidlene fra UDI skulle anvendes, jmfør punkt 5, 6 og 7 i UDI 2022-003 (udiregelverk.no).

## 4.2.2 Spesifisering av målgruppen for MAMOT

Målgruppen for MAMOT omfatter følgende personer:

1. Ukrainske statsborgere bosatt i Ukraina før 24. februar 2022.
2. Tredjelandsborgere og statsløse som har fått internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina før 24. februar 2022.
3. Tredjelandsborgere og statsløse som er nære familiemedlemmer av personer som nevnt i bokstav a og b, som ektefelle, samboer, barn under 18 år og andre familiemedlemmer som var del av hovedpersonens husstand før 24. februar 2022.

For å få innvilget MAMOT må personen selv ha funnet en boløsning i en kommune, for eksempel:

- Hos familiemedlemmer
- Hos venner eller andre privatpersoner
- I bolig formidlet av frivillige organisasjoner eller av en kommune – boligen kan ikke være en del av boligmassen som kommunen eller organisasjonen benytter til drift av asylmottak

Til sammenligning kan alle asylsøkere og andre personer som har rett til å bo i asylmottak søke om AMOT, forutsatt at personen enten:

- Har nær familie eller andre egnede omsorgspersoner (om personen er enslig mindreårig) som er bosatt i kommune

---

<sup>21</sup> UDI 2022-003 Retningslinje for midlertidig alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina, punkt 2.

<sup>22</sup> UDI 2022-003 Retningslinje for midlertidig alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina, punkt 2.

- Eller har behov for tilpasninger som ikke kan dekkes i det ordinære mottakssystemet.<sup>23</sup>

Forut for søknad om MAMOT må personen som omfattes av ordningen ha registrert seg hos politiet, søkt beskyttelse og fått DUF-nummer og D-nummer. Det er ikke krav til at søker skulle ha fått vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse.

Enslige mindreårige asylsøkere eller flyktninger er ikke omfattet av retningslinjen, men kunne søke om alternativ mottaksplass etter AMOT-ordningen.<sup>24</sup>

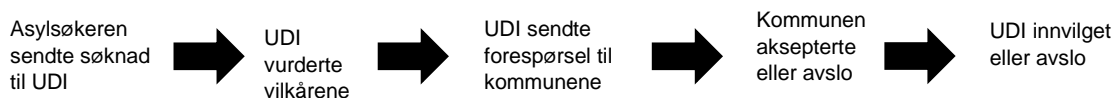
### 4.2.3 Søknadsprosedyrer for MAMOT

MAMOT-retningslinjen oppstiller tre alternative søknadsprosedyrer, henholdsvis søknad fremmet av personen alene, hurtigprosedyre og gruppeprosedyre. En familie kunne søke om MAMOT sammen, og én søknad kunne dermed bestå av flere personer.

#### Søknad fremmet av personen alene

Asylsøkere kunne selv fremme søknad til UDI gjennom den digitale søknadsportalen. Figur 4-1 viser prosess-stegene. UDI vurderte om vilkårene var oppfylt. Dersom de var det, sendte UDI en forespørsel til aktuell kommune (akseptbrev) med spørsmål om hvorvidt de ville akseptere søkeren(e) på midlertidig alternativ mottaksplass. Dersom kommunen aksepterte, skulle UDI innvilge søknaden. Dersom vilkårene ikke var oppfylte, eller kommunen ikke aksepterte, avslo UDI søknaden.<sup>25</sup>

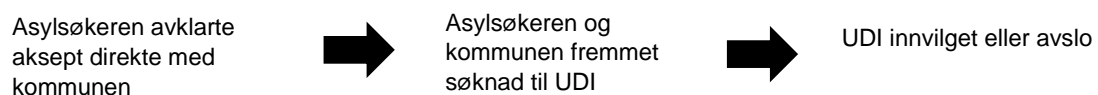
Figur 4-1 Søknad fremmet av personen alene



#### Hurtigprosedyre: Søknad fremmet i samarbeid mellom personen selv, huseier og kommunen

Hurtigprosedyren forutsetter at asylsøkeren selv avklarer med kommunen om den ville akseptere MAMOT. Figur 4-2 viser prosess-stegene. Dersom kommunen aksepterte, søkte personen, huseier og kommunen sammen gjennom UDIs digitale søknadsportal. Ifølge UDIs retningslinje ville søknader fremmet via hurtigprosedyren gå raskere fordi steget med forespørselen fra UDI til kommunen, samt akseptbrev fra kommunen, falt bort.<sup>26</sup>

Figur 4-2 Hurtigprosedyre



<sup>23</sup> UDI 2020-005 Alternativ mottaksplass.

<sup>24</sup> UDI 2020-005 Alternativ mottaksplass.

<sup>25</sup> UDI 2022-003 punkt 4.1 om søknad fremmet av personen alene.

<sup>26</sup> UDI 2022-003 punkt 4.2.

## Gruppeprosedyre: Søknader for større grupper fremmet av kommunen

Det ble lagt opp til en gruppeprosedyre hvor kommuner som hadde tilgjengelig midlertidig boløsninger for større grupper, slik som institusjonsbygg eller hoteller, og som kunne tilby MAMOT, kunne sende interessemelding til UDI på e-post til AMOT@udi.no. Gruppeprosedyren ble imidlertid ikke benyttet i praksis, siden den enkelte husstand måtte søke hver for seg fordi tilskuddet var knyttet til enkeltpersoner. Denne prosedyren beskrives derfor ikke nærmere.

### 4.2.4 Varighet og opphør av tilbud om MAMOT

Av retningslinjen fremgår det at tilbudet om MAMOT opphører når asylsøkeren bosettes med offentlig hjelp, hvis søkeren takker nei til tilbudet om bosetting med offentlig hjelp eller hvis søkeren flytter til en annen kommune uten avtale om alternativ mottaksplass.<sup>27</sup>

Videre kan tilbud om MAMOT opphøre dersom de faktiske forholdene endrer seg og personen ikke lenger oppfyller vilkårene for midlertidig alternativ mottaksplass, dersom kommunen ikke lenger ønsker å ta ansvar for personen, eller dersom UDI avslutter ordningen.<sup>28</sup>

Asylsøkere som får avslag på søknad om MAMOT skal motta vedtak fra UDI, og dette kan ikke påklages.<sup>29</sup> Det samme gjelder ved vedtak om opphør av tilbudet.

### 4.2.5 Tilskuddsmidler og vilkår for bruk

Kommunen skal i henhold til retningslinjen for MAMOT motta et månedlig tilskudd fra UDI for personen som får innvilget MAMOT. UDIs tilskudd til kommunene fastsettes i de årlige statsbudsjettene, og justeres i samsvar med prisjustering. Satsen per person per måned var 16 105 kroner i 2022, 16 942 kroner i 2023 og 17 687 kroner i 2024. Formålet med tilskuddet er å sette kommunene i stand til å utøve sitt ansvar for ordningen.

Som vilkår for bruk av tilskuddsmidlene skal kommunene tilby tjenester etter behov og i henhold til gjeldende regelverk, samt tilgang til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen.<sup>30</sup> Gratis barnehageplass skal tilbys barn i barnehagealder, og plassen skal dekkes av tilskuddsmidlene som blir utbetalt for barna. Tilskudd til opplæring til barn og unge som for eksempel grunnskoleopplæring, omfattes av Utdanningsdirektoratet (Udir) sine tilskuddsordninger. Disse skal derfor ikke dekkes av tilskuddsmidlene kommunene fikk gjennom MAMOT-ordningen.<sup>31</sup>

## Botilbud

Kommunene skal påse at asylsøkere på MAMOT har tilgang til et «enkelt, men akseptabelt midlertidig botilbud» og etablere «gode rutiner for å ivareta og følge opp

---

<sup>27</sup> UDI 2022-003 punkt 5.

<sup>28</sup> UDI 2022-003 punkt 6.

<sup>29</sup> UDI 2022-003 punkt 4.4, med henvisning til utlendingsloven § 95 fjerde ledd.

<sup>30</sup> Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1a andre ledd, se forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket § 6 tredje ledd.

<sup>31</sup> Alle barn og unge i grunnskolealder (6-16 år) som oppholder seg i Norge, har rett til offentlig grunnskoleopplæring. Retten gjelder dersom det er sannsynlig at barnet skal oppholde seg i landet lenger enn tre måneder (se opplæringsloven § 2-1). Følgelig har barn i grunnskolealder som bor på akuttinnkvartering eller alternativ mottaksplass rett og plikt til grunnskoleopplæring.

personen(e) i tilskuddsperioden.» Tilskuddet fra UDI skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til botilbudet og oppfølgingen av dette. Ifølge UDI innebærer dette at kommunene er ansvarlig for å kontrollere at asylsøkere hadde botilbud i tråd med kravene, og dette ble blant annet informert om i digitale informasjonsmøter med kommunene. UDI understreker også at ordningen var frivillig, og at kommuner som går inn i den forplikter seg til å følge opp personer på MAMOT og botilbudet deres. UDI har ikke sett det som nødvendig å kontrollere at kommunene har oppfylt disse vilkårene.

Retningslinjen gir ikke ytterligere veiledning om hva som følger av kvalitetskravet «enkelt, men akseptabelt midlertidig botilbud», og har ikke oppstilt ytterligere veiledning om pliktens innhold. Retningslinjen om AMOT og malen for AMOT-tilskuddsbrevet stiller heller ingen krav til botilbudet, utover at kommunen har ansvar for å gi et botilbud. Ordlyden «enkelt, men akseptabelt midlertidig botilbud» er hentet fra utlendingslovens krav til innkvartering, og følger også av JDs instruks til UDI om innkvartering av asylsøkere («mottaksinstruks GI-13/2017»). I mottaksinstruks GI-05/2023 står det at «UDI skal sørge for et nøkternt, men forsvarlig innkvarteringstilbud.»

Hensikten bak formuleringen «enkelt, men akseptabelt botilbud» var todelt. For det første skulle det stilles samme krav til kommunene som til staten. For det andre ønsket UDI å lette kravene til botilbud for å få en mer fleksibel ordning, slik at det var enklere å finne boliger til personer på MAMOT. Lov og veiledning om kommunale boliger stiller strengere krav til kommunale boliger enn ordlyden som lå til grunn for MAMOT- og AMOT-ordningen, som for eksempel kravet om at boligen skal være «egnet» som er et kriterium brukt i en rekke andre regelverk kommunen forholder seg til.<sup>32</sup>

UDI påpeker at botilbudet på MAMOT var å anse som en del av mottakssystemet, og var følgelig ikke en varig eller permanent løsning som følger av bosetting med offentlig hjelp gjennom IMDi. Da ordningen var ment som midlertidig frem til bosetting, ble det også lagt opp til at boløsningen kunne ha en begrenset varighet. I intervjuer fremkommer det at det har vært tilfeller der personer på MAMOT har måttet bytte bolig ved bosetting, fordi boligen ikke var egnet som et varig botilbud.

## Økonomiske ytelser

Retningslinjene for MAMOT og AMOT krever at kommuner utbetaler økonomiske ytelser for å dekke nødvendige utgifter til personens livsopphold. Tilskuddsmidlene skal dekke disse utgiftene, fordi personer med midlertidig alternativ mottaksplass ikke har rett på tjenester etter sosialtjenesteloven, med unntak av opplysning, råd og veiledning.<sup>33</sup> Verken retningslinjen for MAMOT eller AMOT oppstiller nærmere krav til minstebeløp som skal utbetales direkte til personen. Representanter for UDI oppgir i intervjuer at de ikke har ønsket å legge føringer for hvordan utbetaling av satser skulle skje, hverken for MAMOT eller AMOT. Den økonomiske ytelsen er subsidiær, og skal helt eller delvis falle bort dersom personen er i stand til å forsørge seg selv.

Vi har fått opplyst at det var interne diskusjoner i UDI om hvorvidt en skulle anbefale at de veiledende satsene for livsopphold<sup>34</sup> kunne benyttes innenfor MAMOT- og AMOT-ordningen. Argumentet var at dette ville forenkle kommunenes arbeid med å beregne satsene for økonomiske ytelser for personer på MAMOT/AMOT.

---

<sup>32</sup> Se for eksempel lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet §1.

<sup>33</sup> Sosialtjenesteloven §2 og forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge §2.

<sup>34</sup> Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad.



## 4.2.6 Særskilt om rutiner og oppfølging av sårbare

MAMOT-retningslinjen setter krav til at kommunene skal etablere gode rutiner for å ivareta og følge opp personen i avtaleperioden. Et slikt krav fremgår ikke av AMOT-retningslinjen. Det foreligger ingen veiledning om eller krav til hva som utgjør “gode” rutiner og hva rutinene skal gjelde. Til sammenligning har UDI flere retningslinjer som oppstiller krav til hvordan asylsøkere som bor i mottak skal følges opp.

Som et minimum vil en naturlig forståelse av MAMOT-retningslinjen tilsi rutiner for å sikre at kommunen oppfylder sine forpliktelser etter avtalen med UDI, samt øvrige kommunale plikter overfor målgruppen. Etter MAMOT-retningslinjen tilsier det å påse tilgang til et enkelt, men akseptabelt botilbud, utbetaling av økonomiske ytelser for å dekke nødvendige utgifter til livsopphold, helse- og omsorgstjenester og gratis barnehageplass.

Verken MAMOT- eller AMOT-retningslinjen spesifiserer hvordan kommunene skal følge opp sårbare grupper. UDI har en egen retningslinje for identifisering og oppfølging av sårbare beboere i asylmottak.<sup>35</sup> Retningslinjen definerer ansvaret og oppgavene til saksbehandlere som følger opp asylmottak i Mottak og returprosessen. Saksbehandlere skal bistå mottaket i å identifisere og registrere sårbare grupper og beboere med spesielle behov, samt veilede og bistå asylmottaket i å tilrettelegge botilbudet og oppfølge videre. Saksbehandlere skal melde fra om sårbarhet og spesielle behov avdekket i asylmottaket til Beskyttelsesprosessen i UDI og motsetningsvis til asylmottaket, samt varsle utlendingsforvaltningen ved vold, kriminalitet eller alvorlige hendelser. Dette kommer i tillegg til krav om å varsle politiet i tråd med avvergingsplikten, melde fra til barnevernet i tråd med opplysningsplikten, rapportere menneskehandelsaker og lignende rapportering

## 4.2.7 Rapportering

MAMOT-retningslinjen gir kommunene unntak fra rapporteringskravet som gjelder etter AMOT-retningslinjen.<sup>36</sup> Vi har fått opplyst at formålet med unntaket i MAMOT-ordningen har vært å lette den administrative byrden for UDI og deltakende kommuner. Til sammenligning innebærer rapporteringskravet i AMOT at kommunene årlig må sende UDI informasjon om oppfølgingen som personen har mottatt i perioden og andre opplysninger som kommunen mener UDI bør motta.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> UDI 2015-029 om identifisering og oppfølging av sårbare beboere i asylmottak.

<sup>36</sup> UDI 2022-003 punkt 7, som gir unntak fra UDI 2020-005 punkt 8.4. Punkt 8.4 henviser til krav om rapportering og UDIs kontroll av tilskuddsmidler, i tråd med Bestemmelsene om økonomistyring i staten, punkt 6.3.6.

<sup>37</sup> UDI, Rapportering på oppfølging av bebuarar med alternativ mottaksplass i kommunen.

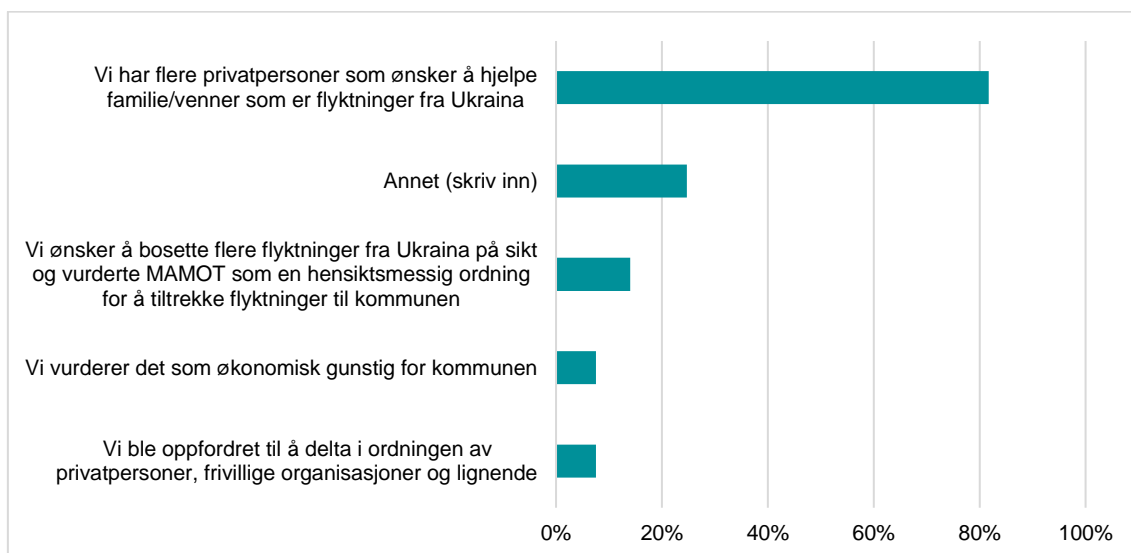
## 5 Bruk av MAMOT i kommunene

I dette kapittelet ser vi på kommunenes bruk av MAMOT. Vi undersøker hva som er kommunenes begrunnelser for å ta i bruk ordningen og hva som er årsaker til at kommuner ikke har benyttet ordningen. Vi ser nærmere på hva som kjennetegner kommuner som har benyttet MAMOT når det gjelder størrelse og sentralitet, og hvorvidt de har erfaring med å benytte AMOT-ordningen, som MAMOT bygger på. Kapittelet baserer seg i hovedsak på spørreundersøkelse blant kommunene.

### 5.1 Begrunnelser for bruk av MAMOT

Spørreundersøkelsen blant kommunene viser at 62 prosent oppgir at de har benyttet MAMOT, mens 31 prosent oppgir at de ikke har hatt personer på denne ordningen. Figur 5.1 viser hvordan kommuner som har tatt i bruk MAMOT begrunner dette.

Figur 5-1 Årsaker til at kommunen har valgt å ta i bruk MAMOT (flere kryss mulig).  
N=93



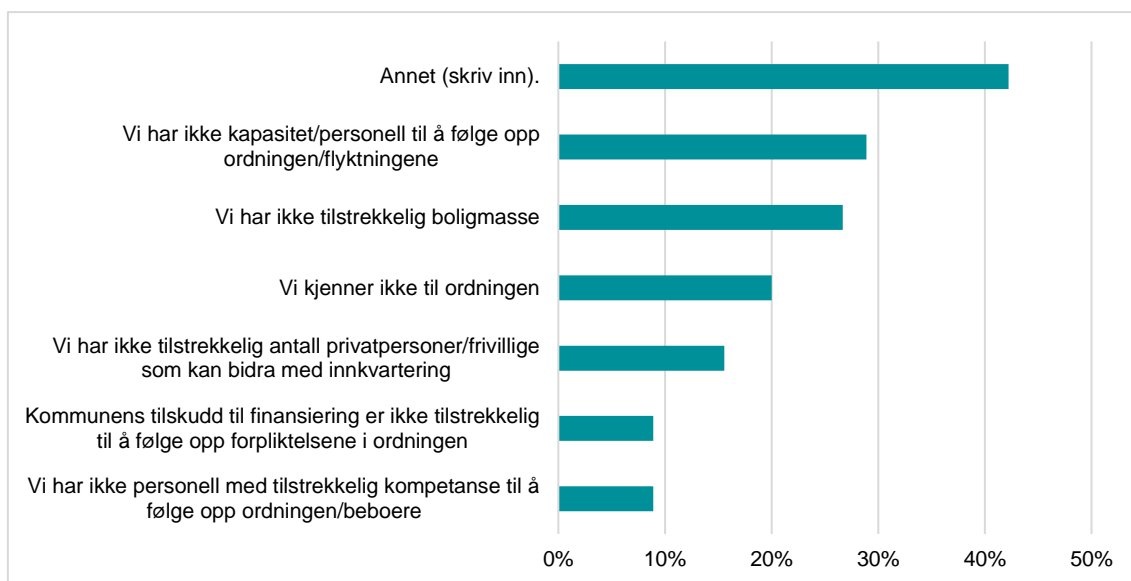
Figur 5.1 viser at et stort flertall oppgir at de har tatt i bruk MAMOT fordi de hadde innbyggere i kommunen som ønsket å hjelpe familie/venner fra Ukraina. Over 80 prosent av kommunene oppgir dette. I fritekstsvar oppgis det at mange av flyktingene hadde familie eller venner i kommunen, og at dette er bakgrunnen for at MAMOT ble benyttet. Flere legger til at ordningen ble benyttet for at familiemedlemmer skulle kunne bo sammen eller i samme kommune. De fordelene dette kan ha for integrering ble også nevnt av enkelte i denne sammenhengen. En respondent skriver:

En veldig fin måte for å få bekjenskaper/familie/venner fra andre bosatte flyktninger til også å bosette seg i vår kommune. Da har de allerede et nettverk i kommunen før de kommer (...). Da har valget om vår kommune vært et valg de har tatt selv.

Det er også noen som oppgir de allerede hadde ukrainere i kommunen som bodde privat og de ønsket at disse skulle få rett til en økonomisk ytelse slik at venner og familie ikke måtte forsørge dem. Andre oppgir at MAMOT på ulike måter bidro positivt i bosettingen av ukrainske flyktninger. Det trekkes for eksempel fram at personer på MAMOT ordner bolig på egen hånd, noe som avhjelper kommunen. Videre oppgis det at MAMOT kunne bidra til rask bosetting av flyktninger. En annen trekker fram at ordningen kunne bidra til at flyktingene ble formelt bosatt i nærheten av familie og venner, og én trekker fram at MAMOT gir kommunen bedre tid til å kartlegge personene, før de formelt bosettes i kommunen.

Blant respondenter som oppgir at de ikke har benyttet MAMOT, jamfør figur 5.2, er det flere ulike faktorer som oppgis som årsaker til at kommunen *ikke* har brukt ordningen.

Figur 5-2 Årsaker til at kommunen har valgt å ikke ta i bruk MAMOT (flere kryss mulig)  
N=45

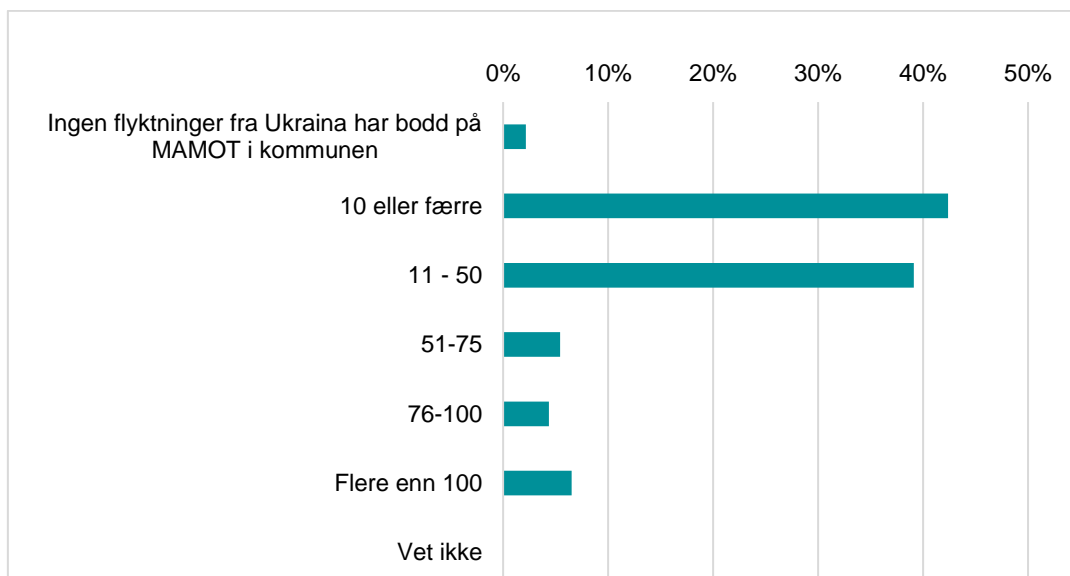


Figur 5.2 viser at det flest oppgir, faller inn under «annet»-kategorien. Her nevner mange at det ikke har vært behov/aktuelt å bruke MAMOT, eller at kommunen ikke har mottatt forespørsler om ordningen. Det nevnes også at den ordinære bosettingsprosessen har gått fort, og at innføring av MAMOT dermed vurderes som unødvendig. Nær 30 prosent oppgir mangel på kapasitet/personell til å følge opp ordningen som årsak til at de ikke har tatt i bruk MAMOT.

## 5.2 Omfang av ordningen i kommunene

I spørreundersøkelsen oppgir de fleste kommunene som har benyttet MAMOT at de har hatt 10 eller færre personer på ordningen siden den ble opprettet. Dette gjelder 42 prosent av kommunene. Videre har en nesten like stor andel, nær 40 prosent, hatt mellom 11 og 50 personer på ordningen. Det er også mindre prosentandeler som oppgir at de har hatt henholdsvis 51-75, 76-100 og flere enn 100 personer i ordningen.. Fordelingen er presentert i figur 5.3.

Figur 5-3 Omfang av MAMOT-ordningen i kommunene i hele perioden. N=92

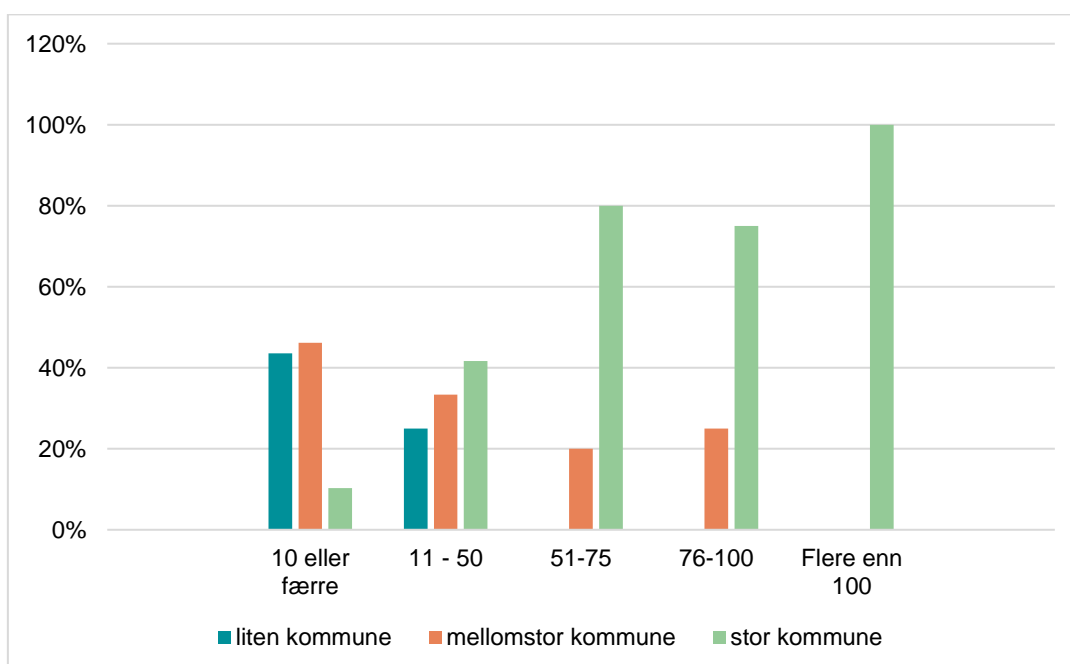


Vi har videre undersøkt hvilken sammenheng det er mellom innbyggertall i kommunen, og hvor mange personer de har hatt på MAMOT siden krigens utbrudd.

Vi har her definert 'små' kommuner som kommuner med en befolkning under 5000, 'mellomstore' som kommuner med en befolkning på mellom 5000 og 19 999, og 'store' som kommuner med en befolkning på 20 000 eller høyere. Vi har tatt utgangspunkt i tredelingen som SSB benytter i sin kommunegruppering (Kringlebotten og Langørgen, 2020, s. 24).

Figur 5.4 viser at store og mellomstore kommuner i mye større grad enn små kommuner har tatt imot flyktninger på MAMOT. Dette er som forventet. Ingen små kommuner har mottatt flere enn 50 personer, og kun store kommuner har tatt imot flere enn 100 personer. Det er imidlertid også store kommuner som har tatt imot 10 eller færre personer på MAMOT, slik figur 5.4 viser.

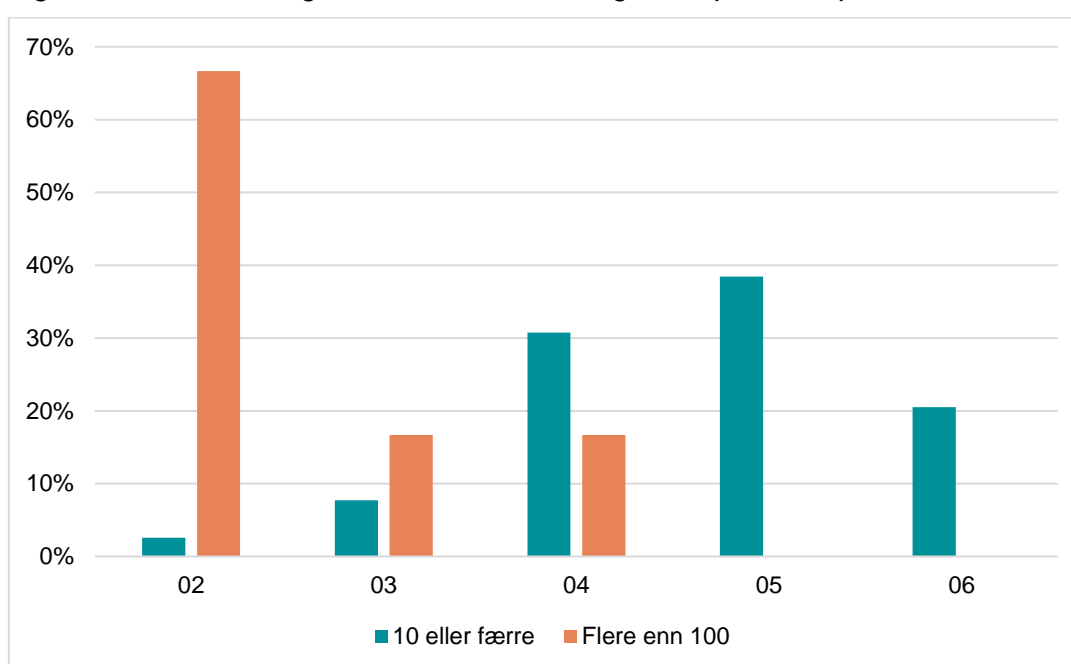
Figur 5-4 Sammenhengen mellom innbyggertall og omfang (antall personer i ordningen)



I denne sammenhengen er det interessant å undersøke om antall personer på MAMOT i kommunen også henger sammen med kommunenes sentralitet. Det kan tenkes at de store kommunene som har mottatt få personer er desentraliserte kommuner. Vi undersøkte denne sammenhengen, og finner at det later til å være en sammenheng mellom sentralitet og antall flyktninger på MAMOT.

Figur 5.5 viser fordelingen av kommuner med ulik sentralitet, som har hatt henholdsvis 10 eller færre og flere enn 100 personer på MAMOT. Sentralitetsinndelingen bygger på SSBs sentralitetsindeks<sup>38</sup> og går fra 1 til 6, der 1 er landets mest sentrale kommuner og 6 er landets minst sentrale kommuner. Figur 5.5 viser at 67 prosent av kommunene som har tatt imot flere enn 100 flyktninger på MAMOT tilhører sentralitetsklasse 2, altså landets nest mest sentrale kommuner. Til sammenlikning tilhører 38 prosent av kommunene som har tatt imot 10 eller færre personer<sup>39</sup> sentralitetsklasse 5, som er landets nest minst sentrale kommuner.

Figur 5-5 Sammenhengen mellom sentralitet og antall personer på MAMOT



Sentralitet: 1=Mest sentrale kommuner i landet, 06=minst sentrale kommuner i landet.<sup>40</sup>

Vi har også undersøkt sammenhengen mellom antall personer kommunene har hatt på MAMOT, og i hvor stor grad kommunen oppgir at de har hatt tilstrekkelig kapasitet til oppfølging og veiledning, men finner ingen sammenheng mellom disse variablene.

Et flertall – 64 prosent - av kommunene som oppgir at de har hatt personer på MAMOT, oppgir at de ikke hadde noen personer i ordningen på undersøkelsestidspunktet. Omtrent 35 prosent oppgir at de hadde 10 eller færre personer på MAMOT på undersøkelsestidspunktet, mens én kommune oppgir mellom 11 og 50 personer.

<sup>38</sup> Sentralitetsindeksen er basert på tilgang til arbeidsplasser og servicefunksjoner for innbyggere i kommunene, vektet etter antall innbyggere.

SSB (2023). Sentralitetsindeksen. Hentet fra: <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/sentralitetsindeksen>

<sup>39</sup> Kommunene som ikke har tatt imot noen personer på MAMOT er ikke med i dette utvalget.

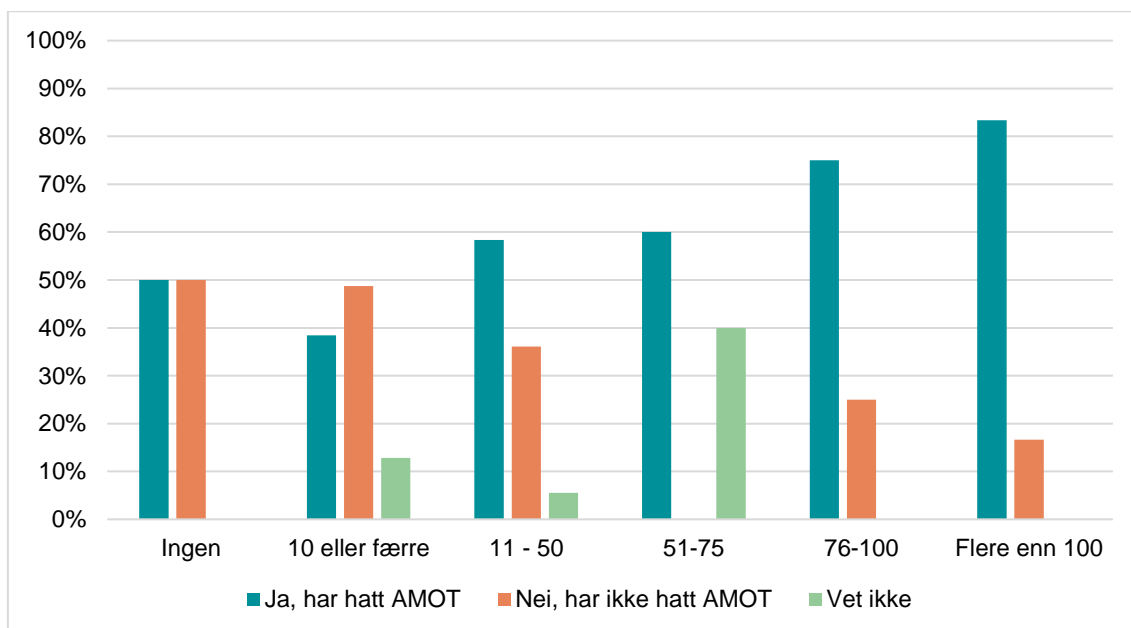
<sup>40</sup> Ingen kommuner i klasse 01 (mest sentrale kommuner) inngår i utvalget som fremstilles her.

### 5.3 Sammenheng mellom MAMOT og bruk av AMOT

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at nesten 40 prosent av kommunene som har svart, hadde hatt personer på AMOT før krigen i Ukraina brøt ut i februar 2022. Omtrent 45 prosent oppgir at de ikke har benyttet AMOT. Videre er det en viss sammenheng mellom hvorvidt kommunene har erfaring med AMOT, og hvorvidt de har tatt i bruk MAMOT. Over 50 prosent av kommunene som tidligere har hatt AMOT, har også hatt personer boende på MAMOT. Til sammenlikning er det 23 prosent som ikke har benyttet MAMOT, men som har hatt AMOT tidligere. Motsatt er det en høyere prosentandel av kommunene som ikke har hatt AMOT, som heller ikke har benyttet MAMOT, nærmere bestemt 64 prosent.

Figur 5-6 viser at det er en sammenheng mellom hvorvidt kommunen har hatt personer på AMOT før flyktningeankomstene, og hvor mange personer de har hatt på MAMOT. Blant kommuner som oppgir at de har hatt 10 eller færre på MAMOT, har nesten halvparten *ikke* hatt AMOT tidligere. Denne andelen synker jo flere personer kommunen har hatt på MAMOT, og andelen som har hatt AMOT øker jo flere personer som har vært i ordningen. Blant kommunene som har hatt mer enn 100 personer på MAMOT, har 83 prosent hatt AMOT tidligere.

Figur 5-6 Andel kommuner som har og ikke har hatt AMOT, etter antall flyktninger på MAMOT



Denne tendensen kan skyldes flere ting. Det kan tenkes at kommuner med erfaring fra AMOT – og som har hatt positive erfaringer med dette – har vært mer positivt innstilt til å benytte MAMOT. Det kan også tenkes at de i større grad hadde mer erfaring med å følge opp personer på alternativ mottaksplass, og at de allerede hadde rutiner og kompetanse som gjorde det enklere å ‘snu seg’ raskt og ta imot forholdsvis mange personer på MAMOT. Men dette er usikkert, da det gjennomgående er relativt få personer som har bodd på AMOT. Vårt datamateriale gir ikke grunnlag for å konkludere med årsakssammenheng mellom bruk av AMOT og MAMOT.

## 6 UDIs forvaltning av MAMOT og dialog med kommunene

Dette kapittelet handler om hvordan ordningen med MAMOT har blitt forvaltet av UDI og hvilken dialog UDI har hatt med kommunene som har benyttet ordningen. Vi belyser i hvilken grad UDI har forvaltet ordningen på en hensiktsmessig måte, og på en måte som gir nødvendig støtte til kommunene. Vi ser også på hvordan UDI og kommunene har samarbeidet om ordningen. Kapittelet baserer seg på intervjuer med UDI, JD og kommuner, samt spørreundersøkelse til kommunene.

### 6.1 UDIs forvaltning av ordningen

I dette delkapittelet undersøker vi i hvilken grad UDI har forvaltet ordningen med MAMOT på en god og hensiktsmessig måte, og på en måte som har gitt nødvendig støtte til kommunene. Dette er vurdert opp mot følgende evalueringskriterier:

- UDI har hatt nødvendige verktøy for å forvalte ordningen, herunder hensiktsmessig systemunderstøttelse/digitale verktøy.
- UDI har tatt opp eventuelle behov for endringer innenfor ordningens rammer med JD.
- UDIs saksbehandlingstid har vært i tråd med forvaltningsloven § 11a.
- UDI sikret at tilstrekkelig kapasitet og kompetanse ble avsatt til saksbehandling.
- UDI sikret at tilstrekkelig kapasitet og kompetanse ble avsatt til veiledning av kommuner.
- UDI har vært en pådriver for å sikre at brukerne av ordningen er trygge og ikke blir utnyttet, også for å identifisere sårbare.

#### 6.1.1 Etablering av ny ordning

I intervjuer med ledere og ansatte i UDI og JD beskrives situasjonen i mars 2022 som hektisk, hvor det ble arbeidet med mange tiltak for å oppskalere UDIs mottakskapasitet. Etableringen av MAMOT var ett av disse tiltakene, og ordningen tok utgangspunkt i det faktum at mange ukrainske flyktninger hadde en form for nettverk i Norge og valgte å bo privat fremfor å bo på asylmottak.

Muligheten for å bo privat beskrives som viktig for å avlaste det ordinære mottakssystemet i en situasjon med masseankomster. Samtidig var det behov for å regulere denne boformen, blant annet fordi man ikke fikk et like godt inntrykk av sårbarhet hos flyktningene som man har når de bor på asylmottak. Dette nevnes som en særlig bekymring fordi det kom mange barn og unge (sammen med sine mødre), og mange enslige mindreårige. Inntrykket fra intervjuene er at det har vært nokså tett dialog mellom UDI og JD om ordningen, men på et overordnet nivå:

Vi var opptatt av å gi en overordnet instruks og at UDI i sine retningslinjer skulle konkretisere hvilke krav som gjaldt og at UDI skulle sørge for kommunikasjon med kommunene. (Ansatt, JD)

En utfordring som nevnes i intervjuene, var å finne medarbeidere som hadde kapasitet til å forvalte ordningen internt i UDI. Organisatorisk har ordningen med AMOT alltid ligget inn under Mottak og retur i UDI. Det samme gjelder for MAMOT. Siden starten av krigen har både AMOT og MAMOT vært lagt til leveranseteam (LT) for bosetting og integrering i Mottak og returprosessen i UDI. Dette teamet har utviklet og fulgt opp

ordningen med MAMOT fra oppstart til avslutning. Etter at ordningen var publisert og ny søknadsform lansert kom et høyt antall søknader inn, og mer enn LT bosetting og integrering kunne saksbehandle uten ekstra bistand. I utgangspunktet hadde teamet kun én saksbehandlingsressurs som jobbet med AMOT. Det ble besluttet at Innsatsteamet (beskyttelse) skulle bistå med saksbehandling i en periode. Selve oppfølgingen og forvaltningen av ordningen ble gjort av LT bosetting og integrering. Etter hvert ble det foretatt midlertidige ansettelse av saksbehandlere knyttet til LT bosetting og integrering.

Søknadsinngangen våren 2022 beskrives i intervjuer som 'enorm.' Parallelt med at søknader skulle behandles, skulle nytt personell læres opp i saksbehandling av MAMOT og ny digital søknadsportal skulle implementeres. Videre ble det lagt ned betydelig arbeid med informasjonsformidling, møter med statsforvaltere og kommuner, webinarer og lignende. I intervjuene pekes det på at stor saksinngang i starten, kombinert med at saksbehandlingen var spredt og at ulike IT-systemer ikke kommuniserte, førte til en del feil som måtte korrigeres i ettertid. Disse forholdene, i kombinasjon med arbeidet med å få på plass rutiner for oppfølging og kontroll av saksporteføljen, førte til et stort etterslep når det gjaldt søknadsbehandling i starten. Etter hvert ble dette løst ved bedre systemløsninger, særskilt personell og bruk av overtid og helgearbeid i en periode.

### 6.1.2 Nærmere om saksbehandling og systemunderstøttelse

Intervjuene viser at helt i starten foregikk arbeidet med å saksbehandle MAMOT manuelt. Men til forskjell fra AMOT, som ikke har digital søknadsportal, ble det ikke lagt opp til papirbaserte søknader for MAMOT. I stedet ble det tidlig klart at det var behov for en digital søknadsportal, som raskt ble lansert. Søkere ble da oppfordret til å benytte portalen og UDI opplyser at det var få papirsøknader fra personer i målgruppen for MAMOT.

Ulike systemer ble tatt i bruk for å registrere, saksbehandle og utbetale i henhold til søknader om MAMOT. En gjennomgående utfordring som nevnes i intervjuene, er at ulike IT-systemer ikke «snakket sammen» og at det derfor har vært behov for å registrere saker i manuelle sidesystemer (Excel-ark) for å ha totaloversikt som ikke kan hentes ut fra UDIs datasystemer. For eksempel ble selve saksbehandlingen gjort i ett system, mens innvilgede saker måtte legges inn manuelt:

[Systemet] MOT brukes av oss i mottak og retur blant annet. MOT støtter ikke MAMOT-saksbehandling. Så den saksbehandlingen må gjøres i UDIsak, som er saksbehandlingsverktøyet i UDI. Når søknaden kommer digitalt inn, blir den lagt inn i UDIsak. Vi henter der, jobber med den. Blir den innvilget, blir den manuelt lagt inn i MOT, hvor det står at denne personen har opphold på MAMOT. Så kontrollerer vi lister og utbetalinger, i andre datasystemer. Vi går inn manuelt og sjekker Excel-lister. (Ansatt, UDI)

Manglende dialog mellom ulike systemer gjorde det utfordrende å ha kontroll med hvor personer på MAMOT befant seg til enhver tid. Det gjaldt for eksempel inn- og utreiser, siden flyktninger som omfattes av kollektiv beskyttelse, inntil tillatelsen ble avviklet 12. desember 2023, kunne reise tilbake til Ukraina i perioder mens de bodde på MAMOT:

Vi har dårlig oversikt når noen reiser ut av landet. De kommer kanskje ikke tilbake til avtalt tid. Det er utfordrende, for da har ikke MAMOT blitt stoppet. Kommuner har fått utbetalt for perioder de ikke har hatt rett på. Så blir det tilbakebetalingskrav. (Ansatt, UDI)

Det skal her nevnes at manglende kontroll ikke bare skyldtes for svak dialog mellom ulike systemer. Det var utfordrende for UDI og kommunene å ha oversikt over hvor personer på MAMOT oppholdt seg, fordi personene selv og/eller kommunen ikke ga beskjed om at personer på MAMOT hadde forlatt Norge. Det var dog ikke bare en utfordring for UDI og heller ikke utelukkende knyttet til MAMOT. Også kommuner, IMDi,



politiet og folkeregisteret oppga det som utfordrende å ha oversikt, siden innrettingen av ordningen med kollektiv beskyttelse i en periode åpnet for inn- og utreiser, uten at dette nødvendigvis ble informert om.

Den utfordringen flest peker på når det gjelder manglende kommunikasjon mellom systemer, er knyttet til hva som er korrekt sluttdato for MAMOT-opphold, fordi det har vært usikkerhet eller uklarheter om når kommunen faktisk har bosatt personer på MAMOT:

Det er ikke nødvendigvis automatikk i at god og riktig dato flyter. Tilskuddsordningen løper frem til faktisk bosetting. Vi skal få opplysninger i DUF om bosetting, men i en del tilfeller fikk vi ikke det. Qlik-appen skulle linke bosetting til ulike personer, men vi så i flere tilfeller ikke at personen var bosatt. Vi avdekket bosettinger blant personer på MAMOT når vi utførte [manuelle] kontroller. Dataoverføring og det å sikre god data har vært en skikkelig utfordring, og er det fremdeles. (Ansatt, UDI)

Konsekvensen av slike datofeil er at utbetalingsperioden ble feil, det vil si at kommuner har fått for mye tilskudd, fordi opplysninger om bosetting ikke ble synkronisert med opplysninger om når personen har bodd på MAMOT. En utfordring her var knyttet til kommunenes innregistrering i IMDi's dataløsninger og overføring av data fra IMDi til UDIs systemer. UDI opplyser i intervjuer at de har hatt kontinuerlig dialog med IMDi for å finne løsninger på dette. Slike feil har medført krav om tilbakebetaling av tilskudd, i tillegg til behov for en del korrigeringer i systemene. Når det gjelder UDIs saksbehandlingstid på innsendte søknader, finner vi at denne gikk relativt raskt og i de fleste tilfeller i løpet av en måned. Dette gjelder spesielt søknader innenfor hurtigprosedyren.

### 6.1.3 Bistand til og oppfølging av kommunene

I forbindelse med implementering av MAMOT utarbeidet og tilgjengeliggjorde UDI informasjon om ordningen i flere kanaler. Blant annet ble det utviklet informasjonsskriv om ordningen på ulike språk som ble distribuert til Politiets utledningsenhet (PU) sine registreringssteder. Det ble også informert om ordningen på Nasjonalt ankomstsenter (NAS) på Råde. Det ble videre lagt ut informasjon om ordningen på hjemmesidene til UDI og IMDi. UDI formidlet også informasjon til statsforvalterne, som skulle bistå med å informere kommunene.

UDI avholdt også et webinar som kommuner kunne delta på. I tillegg nevnes litt ulike informasjonsaktiviteter, blant annet ble det gitt informasjon i samarbeid med ukrainske foreninger. Tilbakemeldingene fra intervjuene er at informasjon om ordningen spredte seg raskt og at det kom mange søknader på kort tid etter at det digitale søknadsverktøyet ble lansert.

UDI opprettet videre en egen e-postboks hvor kommuner og personer kunne stille spørsmål om ulike sider ved ordningen. Intervjuer med ansatte i UDI tyder på at det kom inn mange ulike spørsmål knyttet til MAMOT. Vi har ikke systematisk oversikt over hva ulike henvendelser omhandlet, men intervjuer med UDI tyder på at kommunene hadde spørsmål om mange ulike sider ved ordningen. Intervjuer med ansatte i UDI som arbeidet med saksbehandling av ordningen viser at det i starten kom mange spørsmål knyttet til økonomi og satser. Alle kommuner får samme sats for personer på MAMOT, men kommunen selv har hatt (store) frihetsgrader når det gjelder å fastsette nivå på satser til livsopphold og dekke av bolig. Senere i kapittelet kommer vi tilbake til hvordan kommunene vurderer UDIs ulike former for informasjon om MAMOT, og hvilke informasjonskanaler de har benyttet seg av.

## 6.1.4 UDIs rolle overfor kommunene

Som tidligere omtalt, pålegger MAMOT-retningslinjen kommunene å etablere gode rutiner for å ivareta og følge opp den aktuelle personen i avtaleperioden. Det foreligger imidlertid ingen veiledning om eller krav til hva som utgjør "gode" rutiner og hva rutinene skal gjelde. En nærliggende tolkning av MAMOT-retningslinjen tilsier at kommunen som et minimum bør etablere rutiner for å sikre at kommunen oppfyller sine forpliktelser etter avtalen med UDI, samt øvrige kommunale plikter overfor målgruppen. I henhold til MAMOT-retningslinjen innebærer det å påse tilgang til et enkelt, men akseptabelt botilbud, etablere gode rutiner og ivareta og følge opp personen i avtaleperioden. I tillegg kommer utbetaling av økonomiske ytelser for å dekke nødvendige utgifter til livsopphold, samt helse- og omsorgstjenester og gratis barnehageplass.

Når vi har spurt kommunene om hvordan de oppfatter retningslinjen for MAMOT, er tilbakemeldingene fra spørreundersøkelsen at den gjennomgående oppfattes som tydelig og ganske enkel å forholde seg til. Over 50 prosent av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at retningslinjen for MAMOT i stor eller svært stor grad gir tydelige krav og føringer til kommunene. Om lag 33 prosent oppgir at den i noen grad har gitt tydelige krav og forventninger. Få (2 prosent) oppgir at den i liten grad er tydelig. Det kvalitative datamaterialet viser imidlertid at kommunene finner det mer utfordrende å tolke hvor langt deres ansvar strekker seg for personer på MAMOT.

Intervjuene med ansatte og ledere i UDI viser at de verken har hatt mandat til eller ønsket å instruere kommunene i hvordan de skal operasjonalisere arbeidet med MAMOT. I stedet har de vært opptatt av at MAMOT er en tilskuddsordning for beredskap, hvor kommunene frivillig påtar seg ansvaret for å følge opp personer på MAMOT og sikre at de har et akseptabelt botilbud:

Vi har ikke lagt oss opp i hvordan de utformer rutiner, fordi det fremkommer av retningslinjen og tilskuddsbrevet at vi forventer at de sikrer det. Når vi overdrar til kommunen, overtar de ansvar for ordningen. Vi kan ikke føre tilsyn med dem. Når kommuner er bekymret for en familie, så tar de kontakt. Vi har ikke gjort noe ekstra for å fange opp sårbare. (Ansatt, UDI)

## 6.1.5 Vurdering

Intervjuene viser først og fremst at UDI i arbeidet med MAMOT har lagt vekt på å finne en rask og effektiv løsning i en situasjon med masseankomster. Mange flyktninger bodde allerede privat før ordningen ble etablert og det var slik sett vanskelig å gjennomføre de lineære og stegvise prosessene som retningslinjen for MAMOT baserte seg på. Retningslinjen ble utformet på (svært) kort tid og at det kom svært mange søknader den første tiden. UDIs forvaltning av ordningen ble utfordret av systemer som ikke 'snakket sammen', og i starten foregikk noe av saksbehandlingen manuelt, med papirbaserte søknader og saksbehandlere som opererte med Excel-lister med søkere.

Som vi har omtalt, ble prosessen enklere da MAMOT-arbeidet ble lagt til et eget saksbehandlerteam og en digital søknadsportal kom på plass. Men selv da måtte saksbehandlerne forholde seg til ulike systemer og manuelle lister, og det gis flere eksempler på at systemene tidvis gjorde det utfordrende å sikre rett utbetaling av tilskudd. Vår vurdering er derfor at UDI til en viss grad har hatt nødvendige verktøy for å forvalte ordningen, men at verktøy og systemunderstøttelse kunne ha vært bedre.

Intervjuer med UDI og JD tilsier at det har vært nokså mye dialog om MAMOT mellom direktorat og departement, men mest på overordnet nivå. Inntrykket er at JD ikke har ønsket å legge sterke føringer for UDIs arbeid med ordningen, og at det har vært UDIs ansvar å operasjonalisere og konkretisere ordningen overfor kommunene, og foreta

nødvendige endringer ved behov. Inntrykket er at UDIs saksbehandlingstid i all hovedsak har vært i tråd med Forvaltningsloven §11a<sup>41</sup> og at UDI har hatt tilstrekkelig kapasitet til dette arbeidet. Samtidig fremkommer det at dette ikke hadde vært mulig uten et betydelig innslag av overtidsarbeid. Vi finner også at UDI hadde kapasitet og kompetanse til å veilede kommunene om ordningen. Vi finner videre at UDI har utviklet effektive kanaler for informasjon og kommunikasjon overfor kommunene, først og fremst nettsider og en særskilt e-postadresse som henvendelser om MAMOT kunne rettes til.

Når det gjelder kriteriet om hvorvidt UDI har vært en pådriver for å sikre at brukerne av ordningen er trygge og ikke blir utnyttet, herunder sørge for rutiner for å identifisere sårbare flyktninger, er vår vurdering at dette bare delvis er oppfylt. Når vi skriver 'delvis' er det fordi vi vurderer at UDI har gitt få føringer gjennom MAMOT-retningslinjen for *hvordan* identifisering av sårbare flyktninger skulle foregå. Men evalueringen viser at det ikke har vært intensjonen at UDI skulle ha en aktiv rolle her. I stedet har ansvaret blitt lagt til kommunene i ordningen, som ved å motta tilskudd under ordningen forplikter seg til å, jmfør retningslinjen, 'etablere gode rutiner for å ivareta og følge opp' personer på MAMOT og påse at disse har et akseptabelt botilbud. Samtidig har UDI, ved å beslutte å utelate enslige mindreårige asylsøkere (EMA) fra MAMOT, sikret at en sårbar gruppe fikk et særlig vern. EMA-er som falt innunder ordningen med kollektiv beskyttelse kunne søke om AMOT, men ikke MAMOT.

Vi finner at UDI har lagt opp til en enkel forvaltning av ordningen, som i store trekk består i å behandle søknader om og føre kontroll med utbetaling av tilskudd til kommunene. UDIs begrunnelse er at en slik forvaltning har vært nødvendig for å håndtere masseankomster på et tidspunkt hvor det ordinære mottakssystemet var under press og mange flyktninger hadde blitt innkvartert hos familie og venner ved ankomst til Norge. Det var derfor behov for alternative beredskapstiltak som kunne håndtere situasjonen enkelt og raskt. Siden kravene til kontroll og saksbehandling knyttet til ukrainske flyktninger med kollektiv beskyttelse var nedjustert, la dette til rette for en smidigere saksbehandling og et 'enkler' kontrollregime.

## 6.2 UDI og kommunenes samarbeid om ordningen

I dette delkapittelet redegjør vi for hvordan UDI og kommunene har samarbeidet om ordningen. Vi ser først og fremst på hvilken dialog de har hatt om MAMOT, og hvorvidt det er etablert hensiktsmessige kanaler for informasjon og kommunikasjon. Vi har vurdert dette opp mot følgende evalueringskriterier:

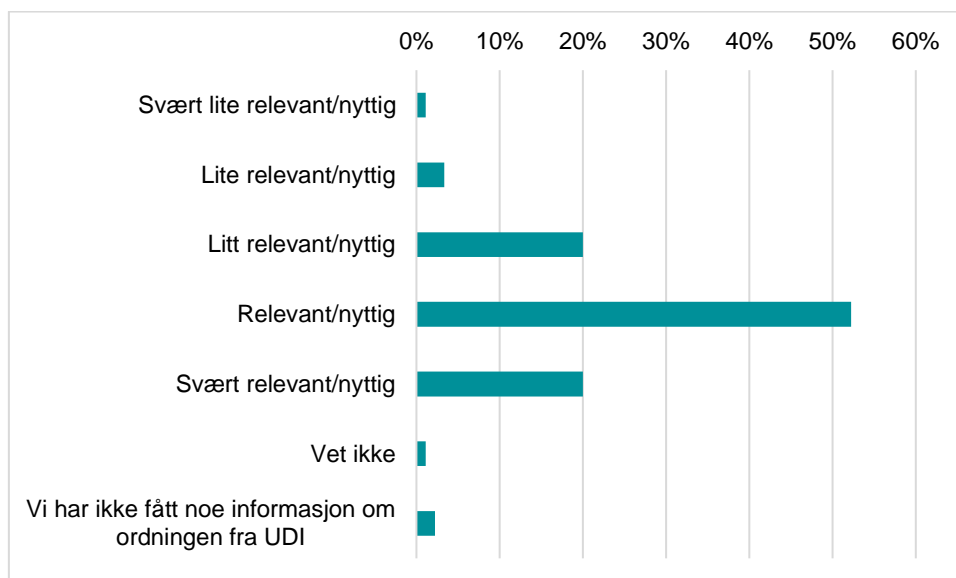
- Det er etablert rutiner for dialog og samhandling mellom UDI og kommunene, herunder system for veiledning og tilbakemelding fra kommunene.
- Kommuner har opplevd at UDI har ivaretatt deres tilbakemeldinger om ordningen på en hensiktsmessig måte.
- Det er etablert tilstrekkelige arenaer og digitale verktøy for samhandling, informasjons- og erfaringsutveksling.
- Kommunene oppfatter at de har fått nødvendig og hensiktsmessig informasjon om MAMOT, og gjennom relevante kanaler.
- Kommunene vet hvem de kan kontakte i UDI for spørsmål og bistand i forbindelse med MAMOT.

---

<sup>41</sup> Her heter det blant annet at «I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.»

Hovedinntrykket fra spørreundersøkelsen er at en stor andel er fornøyd med informasjonen kommunen har fått fra UDI om MAMOT. Over 50 prosent oppgir at informasjonen har vært relevant/nyttig, mens 20 prosent vurderer informasjonen som svært relevant/nyttig, jmfør figur 6.1.

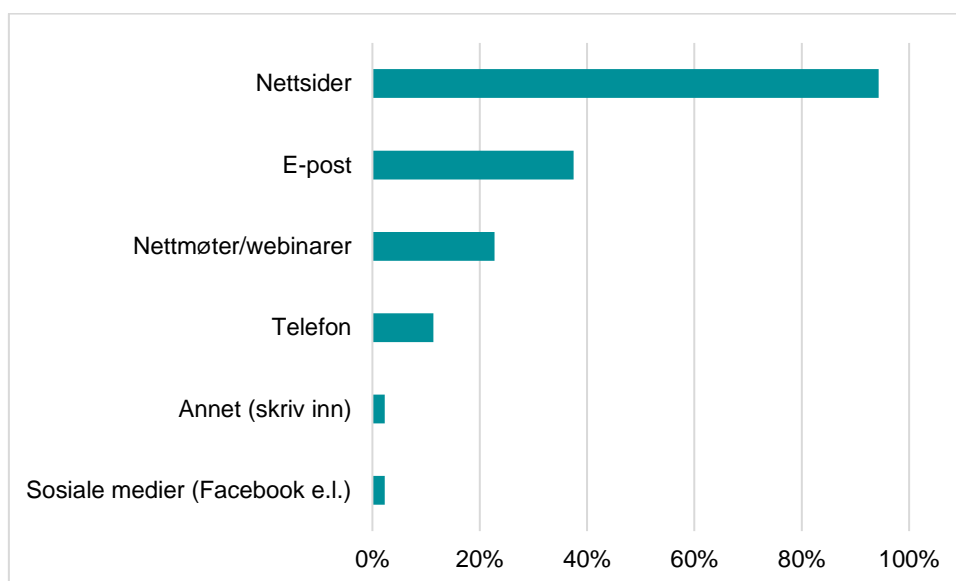
Figur 6-1 Hvordan vurderer dere informasjonen som dere har fått om MAMOT fra UDI? N=90



Vi finner at UDIs nettsider har vært den viktigste kanalen for informasjon om MAMOT, jmfør figur 6.2. En nokså stor andel svarer også 'e-post' (omtrent 38 prosent), mens en noe mindre andel oppgir 'nettmøter/webinarer.' En relativt liten andel oppgir at de har fått informasjon over telefon (11 prosent). Et fåtall svarer «annet», og under fritekstsvar nevnes informasjon fra IMDi.

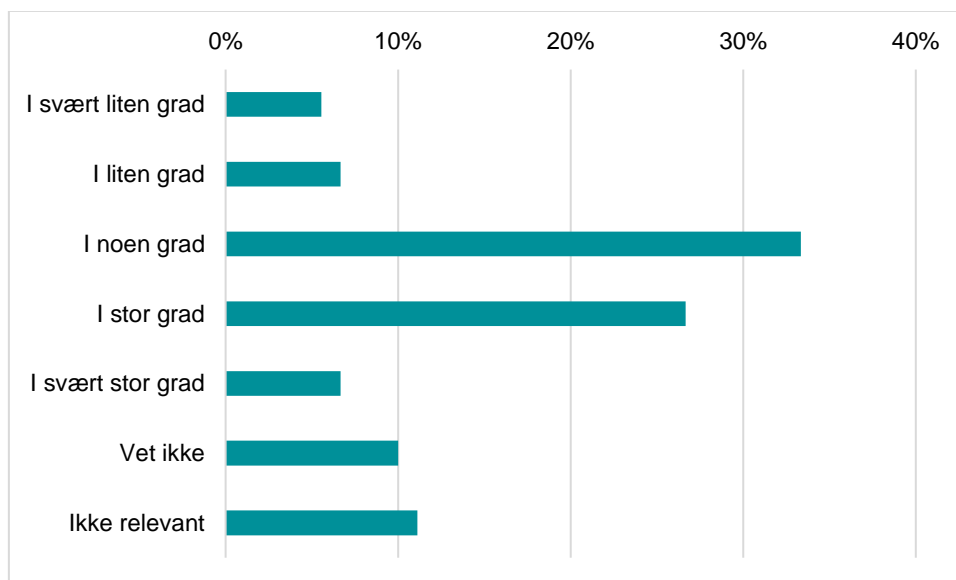
Kommunene som inngår i case-studien oppgir at de har fått informasjon/hatt dialog med UDI gjennom nettsiden, informasjonsmøter med UDI, e-post, telefon, brev og gjennom elektronisk kommunikasjon i saksbehandlingssystem/arkivsystem. Sistnevnte innebar å svare på brev UDI sendte ut, for å akseptere at en person som hadde søkt om MAMOT kunne benytte ordningen i kommunen.

Figur 6-2 Gjennom hvilke kanaler har dere fått informasjon om MAMOT fra UDI? (Flere kryss mulig) N=88



Kommunene gir uttrykk for at UDI stort sett har vært tilgjengelig for spørsmål og tilbakemeldinger om MAMOT, jmfør figur 6.3. Spørreundersøkelsen viser at 34 prosent oppgir at UDI i stor eller svært stor grad har vært tilgjengelige, mens 33 prosent oppgir at UDI i noen grad har vært tilgjengelige. Kun 12 prosent oppgir at UDI i liten eller svært liten grad har vært tilgjengelige for spørsmål og tilbakemeldinger.

Figur 6-3 I hvilken grad opplever kommunene at UDI har vært tilgjengelig for spørsmål og tilbakemeldinger om MAMOT? N=90



Case-studiene viser også at kommunene har ulike erfaringer med UDI. Enkelte opplevde at UDI var utilgjengelige på telefon, og at det var vanskelig å få svar og å komme til rett person. Andre opplever imidlertid at UDI behandlet henvendelser raskt og var tilgjengelige.

Noen kommuner påpeker i intervjuer at det tok nokså lang tid før den digitale søknadsportalen for MAMOT kom på plass, og at det var en del utfordringer med digitale systemer hos UDI i starten. Likevel får vi inntrykk av at den digitale søknadsportalen fungerte bra når den først kom på plass.

Intervjuer med kommunene tilsier at det ikke har vært etablert rutiner for dialog og samhandling mellom UDI og kommunene, herunder systemer for veiledning og tilbakemelding fra kommunene. Vårt inntrykk fra intervjuene er at kommunene i stor grad har gjort lokale tilpasninger av ordningen, og tolkninger av retningslinjene, for å få MAMOT til å fungere best mulig i sin kommune. Vi tolker dette som en viktig årsak til at flere av kommunene ikke har hatt noe særlig behov for dialog med og veiledning fra UDI.

### 6.2.1 Vurdering

Vi finner at kommunene stort sett oppfatter at de har fått nødvendig og hensiktsmessig informasjon om MAMOT, og gjennom relevante kanaler. Kommunene har noe ulike oppfatninger av hvor tilgjengelige UDI har vært for spørsmål og tilbakemeldinger om MAMOT, og kommunene har ikke alltid visst hvem de kunne kontakte i UDI for spørsmål og bistand. Enkelte informanter oppgir at de har hatt en fast kontaktperson i UDI, og noen oppgir at de har fått nyttig informasjon fra sitt regionkontor. Men vi finner ikke at det er etablert *rutiner* for dialog og samhandling mellom UDI og kommunene, herunder *system* for veiledning og tilbakemeldinger. Flere av kommunene har som nevnt heller ikke hatt behov for dialog med UDI, bortsett fra gjennom digitale saksbehandlingssystemer.

Intervjuene tyder på at kommunene stort sett har vært fornøyde med den digitale søknadsportalen for MAMOT, da den kom på plass, selv om det kunne være utfordrende at flyktingene ikke hadde egen bank-ID når de skulle søke om plass. Det virker også som om elektronisk kommunikasjon mellom kommuner og UDI gjennom saksbehandlingssystemene har fungert greit.

## 7 Kommunenes implementering og forvaltning av MAMOT

I dette kapittelet ser vi på hvordan kommunene har implementert og forvaltet MAMOT. Vi undersøker først hvordan kommunene har fortolket retningslinjen for MAMOT og hvordan de synes retningslinjen har fungert.

Deretter ser vi på i hvilken grad kommunene har forvaltet ordningen i tråd med UDIs forventninger, herunder det som fremkommer av relevante retningslinjer og vilkår, og i hvilken grad UDI og kommunene har samarbeidet godt om ordningen. Dette er vurdert opp mot følgende evalueringskriterier:

- Retningslinjene gir kommunene tilstrekkelige frihetsgrader til å tilpasse innretningen av ordningen til lokale forhold.
- Retningslinjene formulerer tydelige krav og forventninger til kommunene, blant annet til identifisering og oppfølging av sårbare asylsøkere.
- Retningslinjene angir klart asylsøkernes rettigheter og plikter etter ordningen.
- Kommunene har etablert gode rutiner for å ivareta og følge opp personer på MAMOT i avtaleperioden.
- Det er etablert verktøy og rutiner for å identifisere sårbare asylsøkere, og sikre at de er trygge og ikke blir utnyttet.
- Kommunene har tilbudt tjenester etter behov og i henhold til gjeldende regelverk.
- Kommunene sikret at tilstrekkelig kapasitet og kompetanse ble avsatt til saksbehandling og veiledning av asylsøkere og privatpersoner.
- Kommunenes saksbehandlingstid er i tråd med forvaltningsloven §11a.
- Kommunene hadde nødvendige lovhjemler, rutiner og verktøy for å kunne utbetale stønad til asylsøkere.
- Kommunene har påsett at asylsøkere har et enkelt, men akseptabelt midlertidig botilbud.

Kapittelet baserer seg på intervjuer, spørreundersøkelse og case-studier.

### 7.1 Kommunens erfaringer med og fortolkning av retningslinjen

Kommunene vi har intervjuet forteller om en uoversiktlig og kaotisk situasjon da ukrainske flyktninger begynte å ankomme. Mange opplevde at de ikke klarte å ta hånd om flyktingene og manglet midler til å følge dem opp. I påvente av føringer fra UDI, begynte flere kommuner å ta imot flyktninger *før* MAMOT-ordningen kom på plass. Dette med utgangspunkt i at UDI tidlig kommuniserte at kommuner som ønsket å ta imot flyktninger på midlertidig alternativ mottaksplass, ville få støtte når en ordning kom på plass, forutsatt at søkerne oppfylte vilkårene for ordningen:

[Vi] opplevde at UDI var trege i starten om hvordan dette skulle gjøres, men vi visste at vi ville få støtte, så vi «gønnet» på. Vi begynte å bosette før vi forstod riggen på MAMOT-løsningen (Ansatt, kommune)

### 7.1.1 Kommunenes bruk av retningslinjen

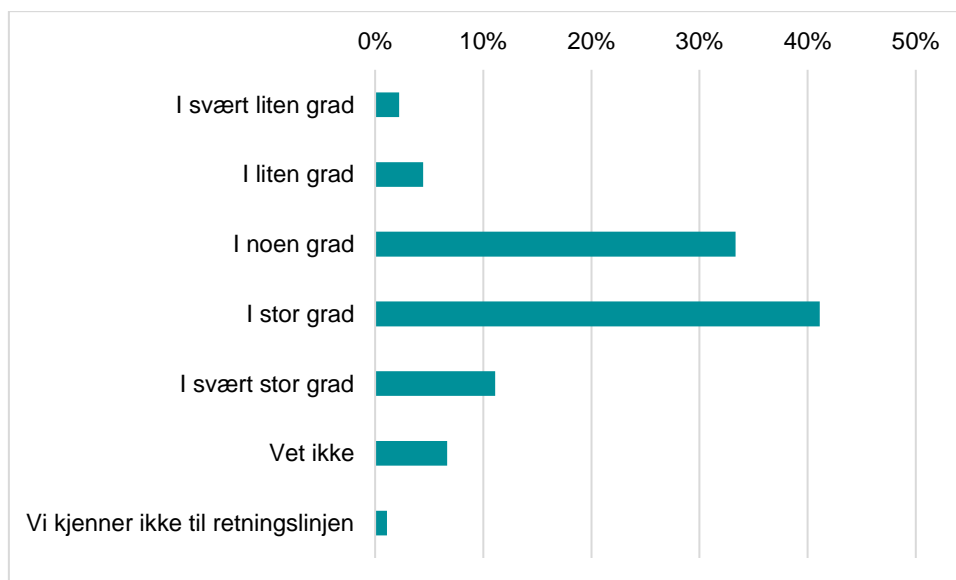
Kommunene vi har intervjuet gir uttrykk for at de oppfattet retningslinjen som nyttig da den kom, og forteller at de så hen til denne da de implementerte ordningen i kommunen. Alle kommunene vi har snakket med etablerte egne retningslinjer og rutiner for MAMOT, tilpasset lokale forhold. Disse var basert på kommunenes tidligere arbeid med flyktninger. Et eksempel på hvordan kommunene har tilpasset retningslinjen, er i arbeidet med å definere målgrupper for ordningen. Flere kommuner forteller at de tilpasset målgrupper for ordningen ut fra egne behov, og endret premisser for målgruppene underveis for å få bedre kontroll over hvem som kunne benytte ordningen. En kommune har stilt krav om at de som kom enten måtte ha a) familie, b) et nettverk i kommunen eller c) mulighet for arbeid for å få tilbud om MAMOT. En annen kommune opplyser at de etter hvert har avgrenset ordningen til å kun gjelde for flyktninger med familierelasjoner i kommunen.

Vi erfarer at det har vært viktig for kommunene at MAMOT-retningslinjen ikke hadde et rapporteringskrav, og var relativt 'ubyråkratisk' i en periode med høye ankomster og høyt press på kommunale tjenester.

### 7.1.2 Forståelse av formål, krav og forventninger

Blant kommunene som har besvart spørreundersøkelsen, oppgir over 50 prosent at MAMOT-retningslinjen i stor eller svært stor grad ga tydelige krav og forventninger til kommunene, jamfør figur 7.1. Om lag 33 prosent oppgir at retningslinjen i noen grad har gitt tydelig krave og forventninger, mens et fåtall svarer at retningslinjen i liten eller svært liten grad gir tydelige krav og forventninger.

*Figur 7-1 I hvilken grad vurderer kommunene at retningslinjen for MAMOT gir tydelige krav og forventninger til kommunene? N=90*



Til tross for at spørreundersøkelsen viser at de fleste kommunene oppfatter retningslinjen for MAMOT som tydelig, viser intervjuer med kommuneansatte at enkelte krav og forventninger i retningslinjen ble oppfattet som uklare. Dette gjelder først og fremst krav og forventninger til oppfølging, tjenestetilbud, utbetaling av stønad og opphør av ordningen.

Konsekvensen av å benytte MAMOT er, som tidligere nevnt, at kommunene får oppfølgingsansvar for personer på MAMOT på samme måte som for øvrige personer i kommunen. For enkelte kommuner har det likevel vært uklart hvor langt



oppfølgingsansvaret strekker seg når det gjelder personer på MAMOT. Utover å fastslå at kommuner som aksepterer avtale om MAMOT må «etablere gode rutiner for å ivareta og følge opp personen i avtaleperioden» gir retningslinjen få føringer for kommunens mandat og rammer. Som tidligere nevnt har kommuner i Norge en rekke plikter og ansvar for å tilby ulike tjenester til innbyggerne, uavhengig om de er flyktninger, migranter eller har annet oppholdsgrunnlag. Til tross for dette gir flere kommuner uttrykk for at de var usikre på hva som var deres ansvar for personer på MAMOT. En av kommuneinformantene oppgir at de derfor ba kommuneadvokaten om råd:

Det går jo særlig på det med oppfølging. Hva mener man med det? Hvor mye og hvordan skal det utøves? (...) Så vi lurte fælt på – hvor tett på skulle vi være? Penger og informasjon er noe annet enn oppfølging. Det kjente vi veldig på. Derfor kontaktet vi kommuneadvokaten for hjelp og råd (...) Når vi følger opp brukere som får oppfølging etter lov om sosiale tjenester – da kan vi banke på hos naboen og sjekke om det er noe. Og barneverntjenesten er det samme. Men her – hvordan skulle vi opptre? Hva hadde vi lov til å gjøre? (Ansatt, kommune)

For en annen kommune var det ikke tydelig hva som var kommunens ansvar når det gjelder å tilby helsetjenester til personer på MAMOT:

Det å finne plass i barnehage og skole har gått raskt. Men helse har vært et problem. (...) Noen ringte til legevakta, men der ville de ikke ta imot folk uten personnummer. Men da tok jeg grep og tok dem med ned på legevakta. Og da fikk de hjelp, selv om jeg fikk litt kjeft (...) Vi er jo ikke helsepersonell, så vi vet ikke hvem som bør prioriteres av fastlege og slikt. Det syns jeg ikke noe om, når vi får slike spørsmål som 'hvem mener dere at vi skal ta inn?' (Ansatt, kommune)

Videre har flere kommuner etterspurt tydeligere føringer for hva som skal utbetales til personer på MAMOT. Der systemet for økonomiske ytelser i asylmottak er strengt regulert, har kommunene hatt større frihetsgrader til å beslutte satser for stønader på MAMOT. Ansatte i UDI påpeker at retningslinjen med fordel kunne spesifisert forventninger til kommunene vedrørende størrelsen på ytelsen til personer på MAMOT. Problemstillinger knyttet til utbetaling av stønad diskuteres senere i kapittelet.

Flere kommuner oppgir at det var uklart hvor lenge en person på MAMOT kunne være utenfor landet før ordningen skulle opphøre. Til sammenligning mistet fordrevne fra Ukraina i ordinære asylmottak plassen sin etter tre dager, dersom fraværet skyldtes opphold i utlandet. Dette er riktignok en noe forenklet sammenligning, da det var perioder med unntaksregler for ukrainske flyktninger også på ordinære asylmottak. For eksempel fikk alle ukrainske flyktninger innvilget to ukers permisjon sommeren 2022. Flyktningene kunne selv velge tidspunkt for permisjon, og måtte informere de ansatte om tidspunkt slik at dette ble lagt inn i UDIs datasystem MOT.

Det var ikke spesifisert tilsvarende regler for MAMOT-ordningen. Personer på MAMOT kunne derfor reise frem og tilbake mellom Norge og Ukraina, og fortsatt motta stønad. UDI forteller at de ikke hadde de regulatoriske verktøyene til å håndheve opphør av tilbud om MAMOT, men at de fra starten av kommuniserte til kommunene at tilskudd ville bli stoppet dersom personen flyttet.

12. desember 2023 besluttet UDI at flyktninger fra Ukraina ikke lenger kunne reise frem og tilbake mellom Ukraina og Norge hvis de hadde fått kollektiv beskyttelse, og at slike reiser kunne få konsekvenser for personens oppholdstillatelse.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> UDI (u.d.). Informasjon til flyktninger fra Ukraina. Har fått svar. Hentet fra: <https://www.udi.no/informasjon-ukraina-russland/krisen-i-ukraina/vare-i-norge/beskyttelse-i-norge/har-fatt-svar/#link-30136>

### 7.1.3 Vurdering

Retningslinjen for MAMOT formulerer krav og forventninger til kommunene på et overordnet nivå. Retningslinjen er basert på retningslinjen for AMOT. UDIs intensjon var at MAMOT skulle være en fleksibel ordning og at kommunene skulle ha tilstrekkelig med frihetsgrader til å tilpasse ordningen til lokale forhold.

Vi vurderer at retningslinjen i hovedsak har truffet en god balanse mellom føringer og krav på den ene siden, og tilstrekkelig fleksibilitet til den lokale utformingen av løsningen på den andre. Flexibilitet har vært særlig viktig av to grunner. For det første hadde kommunene ulike forutsetninger for å implementere og drifte en midlertidig ordning for mottak av flyktninger. For det andre var enkelte kommuner forholdsvis hardere rammet av masseankomstene enn andre. Som tidligere nevnt var det flere steder slik at mange flyktninger allerede hadde kommet til kommunen før de søkte om MAMOT, noe som gjorde det utfordrende å følge de lineære og stegvise prosessene som retningslinjen baserte seg på.

Kommunene har hatt behov for å tilpasse arbeidet med MAMOT til sin situasjon og sine forutsetninger. De har sett hen til retningslinjen, men utarbeidet egne rutiner og retningslinjer basert på denne. Vi erfarer at kommunene i stor grad har gjort ordningen til sin egen. For mange har muligheten til å tilpasse ordningen til lokale forhold vært en forutsetning for å kunne tilby MAMOT, samt gjort det mulig å drive innovativ forvaltning. Kommunene vi har snakket med, har evnet å tilpasse seg en ekstraordinær situasjon og integrere retningslinjen i sitt arbeid. Vi har observert mange gode eksempler på samvittighetsfull oppfølging av ukrainere.

Evalueringen viser imidlertid også at enkelte krav og forventninger i retningslinjen ble oppfattet som uklare. Vår vurdering er at retningslinjen burde stilt tydeligere krav på enkelte områder for å avhjelpe kommunene med egne vurderinger. Vi vil trekke frem følgende:

- Føringer for beregning økonomiske ytelser: UDI burde gitt tydeligere føringer for hva kommunene skulle utbetalt til personer på MAMOT, all den tid UDI fjernet rapporteringskravet for kommunene og selv ikke hadde kapasitet til kontrollere hvordan kommunene brukte tilskuddsmidler. Føringene burde lagt til grunn at personer på MAMOT skulle få tilnærmet samme økonomisk støtte som beboere i asylmottak, inkludert muligheten for å søke om tilleggstyelser, i tillegg til at kommunen dekker boustgifter. Dette både av hensyn til likebehandling og for å forenkle kommunenes arbeid med å beregne satsene for økonomiske ytelser for personer på MAMOT.
- Oppfølging av sårbare: Retningslinjen for MAMOT oppstiller ikke krav til at kommunene skulle følge opp sårbare grupper. Samtidig er enslige mindreårige asylsøkere eller flyktninger ikke omfattet av ordningen. MAMOT legger opp til mindre kartlegging og kontroll sammenlignet med det som skjer på asylmottak. Dette gir, etter vår vurdering, en forhøyet risiko for at sårbare grupper kan utnyttes og ikke får den tilretteleggingen og oppfølgingen de har behov for. Det foreligger omfattende retningslinjer for oppfølging av sårbare grupper i asylmottak. Kommunene har, som tidligere nevnt, et grunnleggende ansvar for å følge opp sine innbyggere, for eksempel knyttet til å yte akutt og nødvendig helsehjelp. Personer som er utsatt for menneskehandel skal følges opp i tråd med nasjonale retningslinjer. Det kan dermed argumenteres for at kommunene allerede har noen føringer for hvordan de skal følge opp sårbare grupper, men etter vår vurdering ville det vært hensiktsmessig om elementer fra nevnte retningslinjer kunne tas inn i retningslinjen for MAMOT. Mer spesifikt kunne MAMOT-retningslinjen stilt som minimumskrav at kommunene skulle identifisere, registrere og følge opp sårbare grupper og personer med spesielle

behov, og sikre nødvendig dialog med UDI i forbindelse med asylsøknaden. Flere asylsøkere i målgruppen erfarte sporskifte fra kollektiv til individuell behandling. Informasjon om sårbarhet kan være viktig informasjon i behandling av ordinære asylsaker. UDI burde ha sikret at kommunene innhentet informasjon om sårbare og delte dette videre med UDI.

Det er vår vurdering at tydeligere krav og føringer på nevnte områder også kunne sikret større grad av likebehandling, uten at det hadde gått på bekostning av ordningens fleksibilitet.

## 7.2 Kommunenes forvaltning av MAMOT

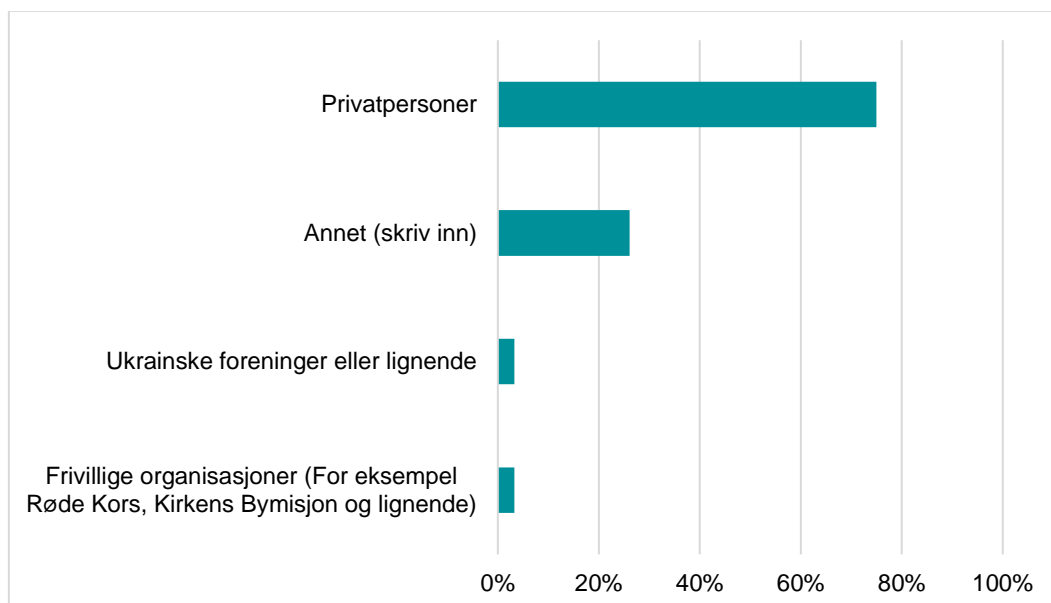
### 7.2.1 Organisering av MAMOT-arbeidet i kommunene

De fleste kommunene som har besvart spørreundersøkelsen oppgir at ansvaret for arbeid med MAMOT ligger hos kommunens flyktingetjeneste, flyktingeteam eller liknende. Andre enheter som nevnes er for eksempel NAV og boligkontor.

Kommunene ble også spurt om hvilke aktører de samarbeider med om MAMOT, i tillegg til UDI. Noen svært få kommuner oppgir frivillige organisasjoner, ukrainske foreninger eller liknende. Intervjudataene viser imidlertid at flere frivillige organisasjoner har hatt en viktig rolle i arbeidet med å få ukrainske flyktninger til Norge, i det praktiske arbeidet like etter ankomst og i arbeidet med integrering av ukrainske nyankomne i kommunen. Dette er også kjent fra andre undersøkelser. Frivillige aktørers arbeid inkluderer også kontakt med flyktninger som er på MAMOT. Eksempler på organisasjoner er Røde Kors, Lions, ulike menigheter eller andre organisasjoner med religiøs tilknytning. De frivillige aktørenes rolle beskrives nærmere i kapittel 7.

Figur 7.2 viser at 26 prosent av kommunene oppgir «annet» på spørsmål om hvem de har samarbeidet med. De fleste oppgir her at de ikke har samarbeidet med andre enn UDI. Enkelte nevner IMDi, NAV og andre enheter i kommunen.

Figur 7-2 Andre aktører enn UDI som kommunene samarbeider med om MAMOT (flere kryss mulig) N=92



## 7.2.2 Kommunenes samarbeid med private hjelpere

Figur 7.2 viser at en stor andel av kommunene oppgir at de har samarbeidet med privatpersoner om MAMOT. Intervjuene synliggjør at dette både er norske og ukrainske personer som allerede bor i Norge. Blant sistnevnte er det ukrainere med både kort og lang botid i Norge. Noen har ønsket å huse ukrainske flyktninger i boligen de selv bor i, eller i en annen bolig de eier.

Vårt inntrykk fra evalueringen er at privatpersoner – venner, bekjente, familie eller andre private hjelpere – har bidratt i oppfølgingen av personer på MAMOT. De har ivarett en del oppgaver som ellers er ansvaret til ansatte i kommunal flyktningetjeneste. Dette gjelder først og fremst å informere flyktningene om ulike forhold, men også å hjelpe dem med praktiske gjøremål, slik som innkjøp av utstyr, møbler og lignende. Samarbeidet med private hjelpere har imidlertid også medført noen utfordringer.

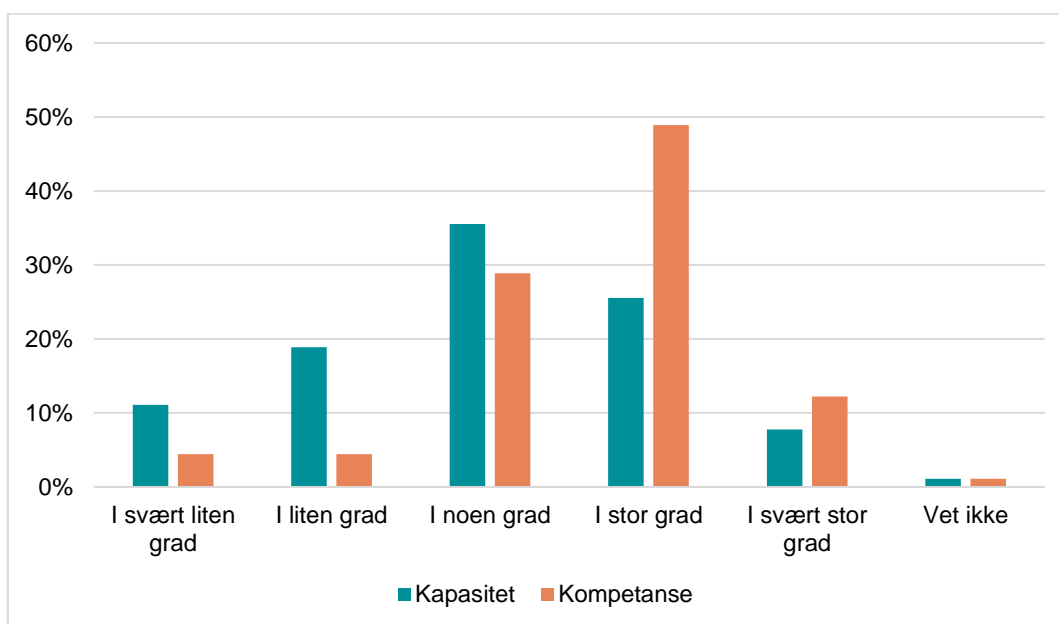
Flere av kommunene vi har intervjuet oppgir at det har oppstått gnisninger og slitasje på relasjonen mellom privatpersoner og personer på MAMOT som har bodd i samme bolig. I noen tilfeller har dette medført at personer på MAMOT har blitt satt i en vanskelig situasjon. Vi er også gjort kjent med at det har oppstått konflikter mellom private hjelpere og kommunen. Den viktigste årsaken til dette er at det har tatt lengre tid å bosette personer på MAMOT enn forventet, og at det har blitt trangt om plassen og medført økte utgifter over tid for de private hjelperne. I noen av kommunene har private hjelpere blitt kompensert for utgifter i ettertid, men dette gjelder ikke alle. En av kommunene oppgir at konflikter med private hjelpere, og slitasje på relasjoner mellom hjelpere og flyktninger, har vært en av de viktigste utfordringene i kommunens implementering av MAMOT.

## 7.2.3 Kapasitet og kompetanse til saksbehandling og veiledning

Kommuner som har personer på MAMOT har overtatt UDIs ansvar for å følge opp og ivareta disse personene. Gjennom spørreundersøkelse og intervjuer har vi samlet inn data som belyser hvordan kommunene har jobbet med dette, hva de opplever at de har lyktes med og hva som har vært utfordrende.

I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om hvordan de vurderer sin egen kapasitet og kompetanse til å saksbehandle og veilede ukrainske flyktninger om MAMOT, jamfør figur 7.3.

Figur 7-3 I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig kapasitet/kompetanse til å saksbehandle og veilede flyktninger fra Ukraina om MAMOT? N=90/90



Figur 7.3 viser at det er stor variasjon i hvordan kommunene vurderer dette, og at det er store ulikheter i hvorvidt de mener de har kunnet ivareta saksbehandling og veiledning av asylsøkere og privatpersoner i forbindelse med MAMOT-ordningen.

Intervjuer med kommunene tyder imidlertid på at de har hatt tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å saksbehandle og veilede. Det kan forklares med at personer på MAMOT i stor grad har blitt behandlet som om de allerede var bosatt, og at arbeidet med MAMOT går inn i kommunens ordinære arbeid med flyktninger. Flere av kommunene som er intervjuet har videre lang erfaring med mottak og bosetting av flyktninger, og har følgelig god kompetanse på området. Enkelte steder har flyktningstjenesten oppbemannet som følge av ankomstene fra Ukraina.

#### 7.2.4 Kommunenes rutiner for oppfølging av personer på MAMOT

Gjennom intervjuene med kommunene har vi identifisert flere rutiner og praksiser for oppfølging av personer på MAMOT. De fleste kommunene vi har intervjuet oppgir, som tidligere nevnt, at de behandler personer på MAMOT som «vanlige» bosatte. Disse kommunene har ikke hatt et eget mottaksapparat for MAMOT, og flere steder har personer på MAMOT fått tilnærmet det samme tilbudet som flyktninger som er formelt bosatt. En ansatt i kommunal flyktningstjeneste sier det slik:

Fra den dagen vi skrev MAMOT-søknad, så betraktet vi dem som bosatt. De startet med norskopplæring, barna startet i barnehage, skole. Vi så på dem som bosatt fra dag én. De ble ikke privatboende uten oppfølging. (Ansatt, kommune)

Flere av kommunene oppgir at de har gjennomført kartleggingssamtaler med flyktingene etter ankomst. I én kommune har en dedikert ressurs, som er miljøterapeut, hatt ansvaret for å gjennomføre samtalene. Personer på MAMOT har også fått tildelt en egen kontaktperson i flyktningstjenesten i flere av kommunene, eller fått tilgang til direkte telefonnummer til ansatte i flyktningstjenesten som de kan kontakte ved spørsmål. I én kommune har beboerne fått en kontaktperson på helsestasjonen som har kartlagt deres helsetilstand. Kommunene har også hatt ulike rutiner for formidling av informasjon og veiledning av flyktingene og deres private hjelpere. Dette er for eksempel faste informasjonsmøter og møter for gruppeveiledning.

Flere kommuner har også hatt 'åpen resepsjon' hos flyktingetjeneste eller migrasjonscenter innenfor gitte åpningstider, der personer på MAMOT har kunnet henvende seg ved spørsmål, og fått hjelp og veiledning.

## 7.2.5 Identifisering av og oppfølging av sårbare flyktinger

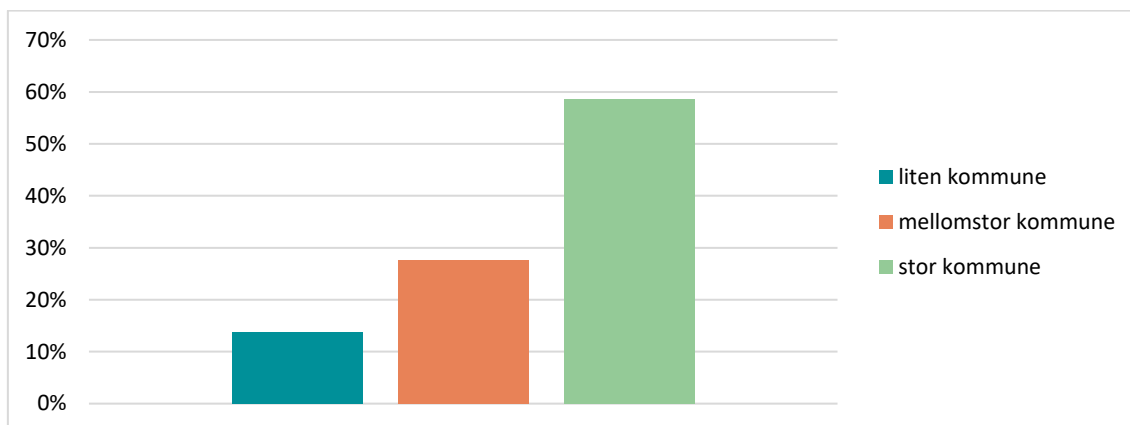
Å fange opp sårbare flyktinger er det flest kommuner peker på når de blir bedt om å ta stilling til hvilke utfordringer de har støtt på i arbeidet med MAMOT, jmfør tabell 7.1. Alt i alt indikerer funn fra spørreundersøkelsen at identifikasjon og oppfølging av sårbare flyktinger i MAMOT har vært en utfordring for kommunene.

*Tabell 7.1 Har kommunen hatt utfordringer knyttet til noen av følgende forhold i arbeidet med MAMOT? (Flere kryss mulig) N=89*

Utfordringer	Prosentandel av kommunene
Å fange opp sårbare flyktinger	33%
Å påse at botilbudet er akseptabelt	26%
Å beslutte hvordan kommunen skal utforme og innføre ordningen	25%
Å gi oppfølging til flyktingene i tråd med retningslinjen	24%
At tilskuddet til kommunen ikke dekker reelle utgifter til ordningen	24%
Å tolke retningslinjen for ordningen	17%
Å samarbeide med private hjelpere	16%
Å skaffe ukrainske tolker	11%
Å beregne økonomisk støtte som skal utbetales til flyktingene	9%
Annet	15%
Vi har ikke hatt utfordringer i arbeidet med MAMOT	30%

Nærmere analyser av data fra spørreundersøkelsen tyder på at særlig de største kommunene (det vil si kommuner med 20 000 innbyggere eller flere) vurderer dette som utfordrende, sammenlignet med mindre kommuner, jmfør figur 7.4.

Figur 7-4 Har kommunen hatt utfordringer knyttet til noen av følgende forhold i arbeidet med MAMOT?: Å fange opp sårbare flyktninger. Kommunestørrelse



Vi har ingen nærmere forklaring på resultatene i figur 7.4. Som nevnt i innledningskapittelet er det i hovedsak de større kommunene som har hatt flest personer på MAMOT. Mulige forklaringer på at disse kommunene finner det mer utfordrende å fange opp sårbare flyktninger kan være at a) volumet av flyktninger generelt er stort og det kan være grunnen til at enkelte 'går under radaren' og/eller b) at de større kommunene har mer erfaring og kompetanse på feltet sammenliknet med mindre kommuner, noe som gjør at de er mer oppmerksomme på utfordringer ved å fange opp sårbare personer. Generelt har mange kommuner hatt lite erfaring med å ta imot flyktninger de senere årene. Dette er blant annet en følge av bosettingspolitikken i tiden før Ukraina-krigen brøt ut, der flere kommuner over år ikke ble anmodet om å bosette flyktninger.

At det er utfordrende å fange opp sårbare flyktninger bekreftes også av det kvalitative datamaterialet. Flere av dem vi har intervjuet gir uttrykk for at MAMOT-ordningen innebærer en risiko for at sårbare personer kan bli utnyttet, og at det er utfordrende for kommunene å avdekke. En kommuneansatt sier det slik:

I alle årene jeg har jobbet med feltet, er erfaringa at du aldri har fullstendig kontroll. De som ikke er bosatte, du kan aldri garantere 100 prosent. Du er jo ikke hjemme hos dem. Det er det som er utfordringa med MAMOT. (Ansatt, kommune)

Flere gir uttrykk for at de er usikre på regelverk, ansvar og verktøy knyttet til å identifisere og følge opp sårbare personer, og flere stiller spørsmål ved hvordan kommunen skulle arbeide med dette. Ett spørsmål er hvor 'tett på' kommunen kan være, et annet er hvilket lovverk kommunen skal forholde seg til. Én kommune kontaktet kommuneadvokaten for hjelp og råd om oppfølging av sårbare, og rådene ble viderefremidlet til medlemmer i kommunens beredskapsgruppe og til veiledere i introduksjonsprogrammet. Kommunen kontaktet også statsforvalter for bistand, men opplevde å få lite hjelp.

Intervjuene viser at det varierer mellom kommunene om de har rutiner for å identifisere og følge opp sårbare. Noen jobber mer systematisk enn andre.

Flere av kommunene oppgir at de har som rutine å snakke med flyktningene og/eller utleiery og privatpersoner som stilte egen bolig til disposisjon. Noen nevner innledende kartleggingssamtaler med flyktningene, samtaler med hjemmebesøk/fysisk boligkontroll, og samtaler med utleiery om forhold ved boligen i forbindelse med inngåelse av MAMOT. Da ble det for eksempel undersøkt om flyktningen hadde egen inngang til boligen, om vedkommende delte oppholdsrom med andre og lignende forhold. Én kommune oppgir at de ga flyktningene informasjon om sine rettigheter og valgmuligheter, for eksempel at de ikke behøvde å bo sammen med personer de ikke kjente. Vi får også inntrykk av at kommunene i så stor grad som mulig forsøkte å sikre

at personer på MAMOT kunne bo i separat bolig, slik at de ikke trengte å bo sammen med familie, venner eller bekjente. Dette ble blant annet gjort for å forebygge at sårbare ble utnyttet, men også for å unngå slitasje på relasjonen mellom flyktinger og husverter.

Flyktingetjenesten i én av case-kommunene oppgir at de hadde en egen politikontakt i starten av flyktingkrisen, hvor det skulle være lav terskel for å ta kontakt ved mistanke om utnyttelse av sårbare flyktinger. Det var primært lederen av flyktingetjenesten som hadde kontakt med vedkommende, ikke øvrige ansatte. Lederen kunne ringe politikontakten ved bekymring, og spørre om råd og veiledning om hva som var riktig å gjøre i ulike situasjoner. Dette gjaldt bekymringer for så vel ukrainske flyktinger på MAMOT som for formelt bosatte flyktinger. Det var imidlertid ikke snakk om mange henvendelser fra flyktingetjenesten til politikontakten. Politikontakten var ikke en direkte kontaktperson for flyktingene selv, men ble invitert til felles informasjonsmøter for ukrainske flyktinger i regi av kommunen, hvor flyktingene fikk informasjon om hvordan de kunne kontakte politiet.

I en annen kommune fikk enkelte personer på MAMOT oppfølging gjennom et eksisterende familiestøtteprogram, kalt "Home-start". Home-start er et frivillig tiltak som tilbys i flere kommuner hvor familiekontakter (frivillige) gir støtte til småbarnsfamilier i familiens eget hjem. Home-start ble nevnt som en mulig måte å fange opp sårbare personer på, men kommunen brukte det ikke bevisst til dette formålet. Kommunen hadde heller ikke oversikt over hvor mange personer på MAMOT som har benyttet seg av programmet.

En tredje kommune oppgir at de har ansatt en eldre ukrainsk person som har bodd lenge i Norge, som en støtte for eldre flyktinger. Vedkommende reiser blant annet på hjemmebesøk og henter flyktingene til aktiviteter. Dette ble også nevnt som et tiltak for å identifisere og følge opp sårbare personer.

Intervjuene gir flere eksempler på tilfeller der kommunen har avdekket sårbare flyktinger og/eller at personer på MAMOT har blitt utnyttet. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si noe om omfanget av slike hendelser.

Én kommune gir eksempler på kvinnelige flyktinger som har bodd sammen med personer de hadde innledet romantiske relasjoner til/fått kontakt med gjennom dating-apper etter ankomst til Norge. Kommunen avgrenset etter hvert MAMOT til å kun gjelde familie eller utvidet familie, blant annet for å hindre at kvinner ble utnyttet.

Et annet eksempel er en person som hadde blitt «lokket» til kommunen med lovnad om jobb, men denne jobben innebar i realiteten dårlige arbeids- og boforhold, og lav lønn. Da personen ble fanget opp av flyktingetjenesten, ble det inngått avtale om MAMOT, og vedkommende fikk egen bolig og begynte på norskopplæring i regi av kommunen. Flyktingens situasjon ble avdekket ved at vedkommende selv oppsøkte kommunens rådhus, og fikk beskjed om å kontakte flyktingetjenesten. Da flyktingetjenesten ble gjort oppmerksom på situasjonen ringte flyktingrådgiveren og flyktingen sammen til UDIs veiledningstjeneste på telefon<sup>43</sup>, og personen fikk innvilget MAMOT i løpet av kort tid. Kommunen understreker at en viktig del av utfordringen med å avdekke sårbare flyktinger, er at flyktingene selv ikke kjenner til sine rettigheter og hvilke forventninger og krav de kan stille i Norge, noe som blant annet gjaldt den nevnte flyktingen.

Det gis også eksempel på en familie som bodde på MAMOT hos annen familie, som kommunen oppfattet som deres venner. Etter hvert fikk kommunen rede på at familien på MAMOT ble avkrevd husleie av huseier, som i utgangspunktet skulle stille bolig til

---

<sup>43</sup> UDI (u.d.). Opplever du vold, tvang eller press? Hentet fra: <https://udi.no/informasjon-ukraina-russland/krisen-i-ukraina/vare-i-norge/vanlige-sporsmal-og-svar/opplever-du-vold-tvang-eller-press/>



disposisjon gratis. Det oppstod konflikt og kommunen fant ny bolig til familien og dekket husleien.

Barn anses i utgangspunktet som sårbare. I intervjuer med kommunene gis det eksempler på tilfeller hvor barn har oppholdt seg i kommunen uten at kommunen var klar over det. Dette skjedde selv om barnet var registrert hos politiet. Et eksempel var en far med barn som ble gjenforent med mor og søsken, men der kommunen ikke hadde fått informasjon om dette. Kommunen oppgir at det gjerne er når en familie oppsøker NAV ved behov for ekstra stønad at det blir oppdaget at det er flere barn i en familie.

## 7.2.6 Kommunenes tjenestetilbud til personer på MAMOT

Et vilkår for kommunenes bruk av tilskuddsmidlene til MAMOT, er at beboerne tilbys tjenester etter behov og i henhold til gjeldende regelverk. Både intervjuer og spørreundersøkelse viser at kommunene ikke oppfatter det som uklart hvilke tjenester de skal tilby personer på MAMOT, hva kommunen har ansvar for, og hvordan retningslinjen skal forstås på dette området. Vårt inntrykk fra intervjuene er likevel at kommunene har strukket seg langt for å gi flyktningene det de har krav på av tjenester.

### Tilbud om helsetjenester og tannhelsetjenester

Som tidligere nevnt har flyktninger og asylsøkere samme rettigheter til helsetjenester som øvrige innbyggere, samt rett til helsehjelp fra både spesialist- og kommunehelsetjenesten. Voksne asylsøkere har likevel ikke rett til omsorgstjenester fra kommunen. Også asylsøkere og flyktninger må dekke utgifter til medisiner og egenandel for legebeseøk opp til et visst beløp (et egenandelstak), og kan etter dette få frikort, som tidligere nevnt. Vi forstår regelverket slik at dette også gjelder for personer på MAMOT.

Beboere i asylmottak med aktiv asylsøknad kan søke om tilleggsstønad fra UDI til blant annet godkjente egenandeler for helsetjenester og legemidler utskrevet av lege. Beboeren må imidlertid selv dekke utgifter opp til en bestemt beløpsgrense (Proba, 2023a). Når det gjelder tannbehandling, har flyktninger, asylsøkere og familiegjenforente som tilhører prioriterte grupper, rett på nødvendig tannhelsehjelp fra det offentlige.<sup>44</sup> Dette gjelder blant annet barn og ungdom opp til fylte 20 år, og personer med psykiske funksjonsnedsettelse i og utenfor institusjon. Flyktninger og asylsøkere som ikke tilhører prioriterte grupper har imidlertid ikke rett til tannhelsehjelp gjennom det offentlige, og må dekke utgifter til behandling selv. Beboere i asylmottak kan de første seks månedene søke om tilleggsstønad fra UDI til begrensede typer tannbehandling, og kan etter seks måneder søke om tilleggsstønad til *nødvendig* tannbehandling. I begge tilfeller må de betale en egenandel (Proba, 2023a).

Intervjuene med kommuneansatte tyder på at kommunene har tilbudt personer på MAMOT nødvendige helsetjenester, selv om vi ikke har detaljert kunnskap om dette. I intervjuene fremkommer det at personer på MAMOT flere steder har fått helsehjelp av flyktninghelsetjeneste eller liknende. Flere kommuner oppgir at de også har dekket utgifter til legebeseøk, medisiner, briller og/eller tannbehandling for personer på MAMOT. Dette har i regelen opphørt når flyktningene har blitt formelt bosatt, og startet i introduksjonsprogrammet. Vi vet imidlertid ikke hvor utbredt denne praksisen har vært blant kommuner som har hatt personer på MAMOT.

---

<sup>44</sup> Helsedirektoratet (2023). Helsetjenester for flyktninger, asylsøkere og familiegjenforente. Tannhelsetjenester. Hentet fra: <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/helsetjenester-til-asylsokere-flyktninger-og-familiegjenforente/helsetjenester-for-flyktninger-asylsokere-og-familiegjenforente/tannhelsetjenester>

Flere av kommunene vi har intervjuet oppgir at kapasiteten på helsetjenester har vært svært presset. Dette skyldes ikke kun MAMOT. Vi vet fra tidligere undersøkelser at flyktningeankomstene fra Ukraina i stort har lagt ytterligere press på en allerede belastet helsetjeneste. Dette gjelder særlig fastlegeordningen (Proba, 2024). Videre viser intervjuer i enkelte kommuner at det var mangel på kunnskap om hva flyktninger har krav på av helsehjelp ute i tjenestene, for eksempel på legevakten, noe som har medført at nyankomne i kommunen ikke har fått helsehjelpen de trenger. En ansatt i en flyktningetjeneste forteller følgende:

Jeg hadde en person som ble avvist både hos fastlegen og på legevakta. Men så kom vedkommende til flyktningelegen i kommunen og ble sendt rett på sykehus (Ansatt, kommune).

### Tilbud om barnehage og opplæring

Fra evalueringen har vi ikke fullstendig oversikt hvor lang tid kommunene har brukt på å gi tilbud om barnehage- og skoleplass til barn som har bodd på MAMOT. Vi har heller ikke oversikt over om kommunene har overholdt fristen for å tilby skoleplass. Men alle kommunene har, slik de plikter, gitt tilbud om barnehage- og skoleplass til barn. Vårt inntrykk er at de fleste har gitt tilbud om dette kort tid etter ankomst.

Flere av kommunene har behandlet personer på MAMOT som om de allerede var bosatt. En del kommuner oppgir for eksempel at de har gitt voksne flyktninger tilbud om norskopplæring før de har blitt formelt bosatt. For personer som innvilges kollektiv beskyttelse inntreffer rett til opplæring i norsk først etter bosetting med offentlig hjelp, og da som en rett og ikke en plikt. Dette vil si at flere av kommunene har gitt personer på MAMOT et tjenestetilbud utover det de i utgangspunktet er pliktige til etter gjeldende regelverk.

### 7.2.7 Kommunenes informasjon om flyktingenes helse og behov

Kommunene ble i spørreundersøkelsen spurt om de har erfart at det er enklere å identifisere og følge opp behov for helsetjenester blant flyktninger på MAMOT, sammenlignet med flyktninger som er formelt bosatt i kommunen. Nesten 14 prosent av respondentene erfarer at dette er tilfelle, jamfør tabell 7.2.

Tabell 7.2 Har kommunene noen av følgende erfaringer med MAMOT så langt? (Flere kryss mulig) N=88

Erfaring	Prosentandel av kommunene
Det er enklere å identifisere og følge opp flyktingenes behov for helsetjenester/helseoppfølging	14%
Det er enklere å identifisere og ivareta barns rettigheter	13%
Det er enklere å identifisere og følge opp sårbare flyktninger	7%

Intervjuene viser imidlertid at flere kommuner har opplevd det som utfordrende at de har hatt lite informasjon om personer på MAMOT og deres behov. Dette gjelder spesielt informasjon om helsetilstand og diagnoser. En informant sier det slik:

Det har variert hvem som har kommet. Enkelte har hentet busslass med folk de ikke vet hvem er, og i den forbindelse har det for eksempel kommet folk med veldig dårlig helsetilstand, som vi har sendt tilbake til nasjonale myndigheter. (Ansatt, kommune)

En respondent i spørreundersøkelsen oppgir følgende i fritekstsvar:

Kommunen har flere ganger erfart at det kommer familier med store helseutfordringer som ikke er kartlagt på forhånd. Kapasiteten på spesialpedagogikk i barnehage og barneskole, samt psykisk helse, ble raskt sprengt. Det kom flere familier med autistiske barn på MAMOT, som vi bare måtte hoppe rundt og hoste opp plasser for. (Ansatt, kommune)

Sitatene over viser at mangel på informasjon om helsetilstand og oppfølgingsbehov i forkant kan medføre utfordringer for kommunene, på grunn av mangel på kapasitet i tjenestene, både i helsetjenestene, grunnskole og barnehage.

Våre data gir ikke indikasjoner på at kommunene har fått mindre informasjon om helsetilstand og oppfølgingsbehov til personer på MAMOT, sammenliknet med den informasjonen de får om personer som har bodd på asylmottak som har blitt bosatt i kommunen etter ordinær tildeling fra IMDi. Også gjeldende praksis på feltet tilsier at dette ikke er tilfelle.

En del av det bosettingsforberedende arbeidet i asylmottak er en bosettingsamtale med beboerne, hvor behov for tilrettelegging i bosettingskommunen er tema, og bosettingsrelevante opplysninger registreres av mottaksansatte i IMDinett Mottak.<sup>45</sup> Likevel er det helse- og omsorgstjenestene i vertskommunen for asylmottaket, og ikke mottaket selv, som gjennomfører kartlegging av helse og tilretteleggingsbehov (IMDi, 2022),<sup>46</sup> og vi forstår det som at vertskommunens helsetjenester ikke er pålagt å gjennomføre helsekartleggingen.

Videre kan opplysninger i pasientjournaler overføres fra helsetjenesten i vertskommunen for asylmottaket, til helsetjenesten i bosettingskommunen i forbindelse med bosetting, men i utgangspunktet skjer en slik overføring på initiativ fra helsetjenestene eller pasienten, ikke IMDi.<sup>47</sup> Når IMDi tildeler flyktninger for bosetting i kommuner, vet de ikke om den enkelte har gjennomgått helseundersøkelse, eller hva som er resultatene av helseundersøkelsen. Heller ikke UDI har informasjon om sine målgruppers helsetilstand og diagnose i sine systemer, da dette er taushetsbelagt informasjon, som kun helsepersonell kan ha tilgang til.<sup>48</sup> Det er derfor ikke slik at kommuner som bosetter flyktninger på ordinær måte får mer informasjon om flyktingenes helsetilstand, diagnoser og oppfølgingsbehov i forkant av bosetting.

Vi vet fra tidligere undersøkelser at kommuner har opplevd det som utfordrende å ikke få informasjon om helsetilstand og tilretteleggingsbehov når de er blitt tildelt ukrainske flyktninger for bosetting fra IMDi. Dette skyldes manglende kapasitet i både helsetjenestene og grunnskolen, noe som fremkommer i Probas følgeevaluering av midlertidige lovendringer (Proba 2024). Dette kan indikere at kommunenes tilbakemeldinger om mangel på informasjon i forkant om personer på MAMOT avdekker en generell mangel på strukturer som kan sikre rask og tilstrekkelig oppbemanning av helsetjenestene og andre kommunale tjenester i situasjoner med høye ankomster. Det kan også indikere at noen kommuner ikke har tilstrekkelig innsikt i regelverket som gjelder for utveksling av informasjon om flyktingers helsetilstand og tilretteleggingsbehov. Men det kan også indikere at dagens regelverk ikke «treffer» i en

---

<sup>45</sup> [Krav til ordinære plasser \(udi.no\)](#), s. 10.

<sup>46</sup> Helsedirektoratet anbefaler en tidlig helsekartlegging og identifisering av oppfølgingsbehov kort tid etter ankomst, og en helseundersøkelse etter tre måneder (Helsedirektoratet, 2024).

<sup>47</sup> IMDi (2022). Bosetting av flyktninger med særskilte behov. Hentet fra: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktninger/bosetting-av-flyktninger-med-sarskilte-behov/>

<sup>48</sup> Tuberkuloseundersøkelsen som gjøres ved ankomst skiller seg imidlertid fra de øvrige helseundersøkelsene, og resultatet av denne registreres i MOT, UDIs saksbehandlingssystem.

situasjon med høye ankomster av flyktninger og hvor kapasiteten i det kommunale tjenesteapparatet er under høyt press.

## 7.2.8 Forvaltning, saksbehandling og økonomi

### Søknadsprosedyrer

Kommunene som inngår i case-studiene har forvaltet MAMOT på litt ulike måter. Vi finner eksempler på at personer som ønsket MAMOT, først søkte til UDI, som deretter forespurte kommunen, som deretter svarte ja/nei på forespørselen («søknad fremmet av personen alene»). Vi finner også eksempler på at personene søkte om MAMOT med hjelp fra kommunen, som tok imot dem som om de allerede hadde fått innvilget MAMOT, før UDI hadde fattet vedtak om det («hurtigprosedyre»). Inntrykket er at noen kommuner valgte én av løsningene, mens andre brukte begge. Vi har imidlertid ikke fullstendig oversikt over hvilke søknadsprosedyrer som ble benyttet for MAMOT i de ulike kommunene.

Kommunene forteller at flyktningene ofte kom til flyktningkontor/NAV-kontor, kulturhus eller liknende sammen med dem de skulle bo hos eller andre private hjelpere, for å fylle ut søknad om MAMOT.

Noen kommuner påpeker, som tidligere nevnt, at det tok nokså lang tid før den digitale søknadsportalen for MAMOT kom på plass, og at det var en del utfordringer med digitale systemer hos UDI i starten. Kommunene opplever at den digitale søknadsportalen fungerte bra når den først kom på plass, men at det kunne være utfordrende at flyktningene ikke hadde egen bank-ID, som de måtte ha for å søke. Søkeren benyttet da andres bank-ID, gjerne ID-en til sine private hjelpere eller ansatte i kommunen.

Det kvalitative materialet viser at det kunne være utfordrende for kommunene å få til møte for søknadssignering med alle involverte parter, særlig å få søknaden signert av huseier. Det trekkes frem at personer på MAMOT gjerne har bodd hos personer som selv er leietakere.

UDI sendte brev med vedtak om MAMOT både til flyktningene og kommunene. Kommunene oppgir at de ikke alltid mottok disse brevene. Vi får opplyst fra UDI at UDI sender alle brev til postmottak i kommunene. UDI vet ikke hvorvidt brevet sendes til rette vedkommende i kommunen fra postmottaket. En forklaring på at kommuneansatte ikke mottok disse brevene, kan dermed være fordi de ikke alltid ble videresendt til rette vedkommende. Men dette dreier seg om kommunenes interne rutiner, ikke UDIs rutiner.

Vi har også sett eksempler på at vedtaksbrev har ført til forvirring hos personer som søkte om MAMOT. Noen fikk avslag på søknad om MAMOT, dersom tiden fra innvilgelse av MAMOT til dato for faktisk bosetting var under fire uker. Det har i mange tilfeller tatt kort tid fra flyktningene har fått innvilget kollektiv beskyttelse, og har blitt bosatt. Noen av flyktningene som fikk avslag på søknad om MAMOT ble redde og trodde de ikke lenger fikk bo i kommunen, fordi de ikke forstod hva MAMOT innebar. Videre var vedtaksbrevene på norsk, og flyktningene hadde følgelig behov for bistand for å forstå innholdet i dem.

Én av kommunene vi har intervjuet forteller at de i en periode før søknadsportalen for MAMOT kom på plass, søkte om bosetting med offentlig hjelp for privatboende for ukrainske fordrevne som bodde hos familie og bekjente i kommunen. Dette ble gjort gjennom et papirskjema til IMDi. Denne kommunen fylte også ofte ut dette skjemaet for ukrainere det ble søkt MAMOT om, parallelt med MAMOT-søknaden, når ordningen var kommet på plass.

## Eksempler på lokale forvaltningsrutiner og praksiser

Intervjuer med kommunene gir flere eksempler på lokale tilpasninger, rutiner og praksiser knyttet til forvaltningen av MAMOT i kommunene.

I én kommune ble det i starten av flyktningkrisen opprettet et registreringssystem over telefon, for å identifisere hvor mange flyktninger som oppholdt seg i kommunen. På nettsidene oppfordret kommunen alle som hadde innlosjert ukrainske flyktninger om å ta kontakt per telefon. Telefonen var betjent hver ettermiddag mellom klokka 15-17. Kontaktpersonene registrerte da flyktingenes navn og DUF-nummer, hvor de bodde og hos hvem, i et skjema.

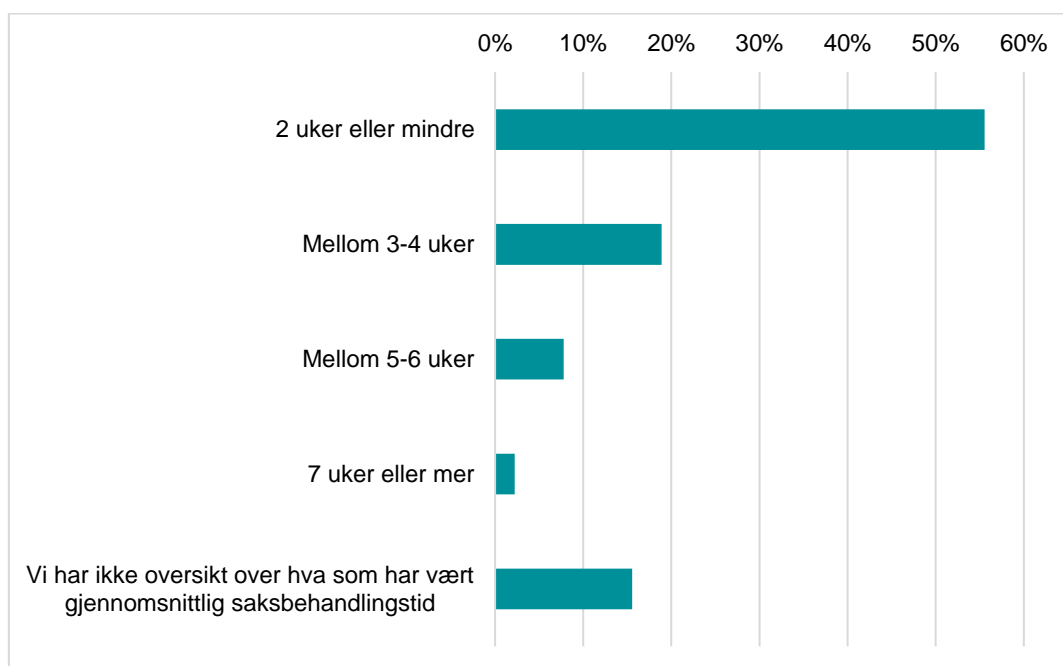
I en annen kommune ble det etter hvert benyttet et system med venteliste. Denne kommunen opplevde det som vanskelig at mange i starten kom til kommunen uten noen form for forvarsel, og innførte derfor en ordning der flyktninger som ønsket å bo i kommunen måtte melde sin interesse 1-2 måneder før de kunne flytte dit. Kommunen vurderte da om det var kapasitet eller ikke til å ta dem imot, noe som fungerte godt. Det hendte likevel at personer kom uanmeldt.

Som tidligere nevnt har kommunene avgrenset og endret premissene for målgruppen for MAMOT underveis, ut fra eget behov og for å få bedre kontroll over hvem som kunne benytte ordningen. Et eksempel er en kommune som avgrenset ordningen til kun å gjelde personer som allerede hadde familie og slekt som bodde i kommunen.

## Saksbehandlingstid

Hovedinntrykket fra evalueringen er at saksbehandlingen av MAMOT-søknader har gått nokså raskt. Mange av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at saksbehandlingstiden for søknader om MAMOT i kommunen har vært 2 uker eller mindre. Dette gjelder 56 prosent av kommunene, jamfør figur 7.5. 19 prosent oppgir at de har brukt mellom 3 og 4 uker, 8 prosent oppgir at de har brukt mellom 5 og 6 uker, mens en svært liten andel har brukt 7 uker eller mer. 16 prosent oppgir at de ikke har oversikt over gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søknader om MAMOT.

Figur 7-5 Hva har vært gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søknader om MAMOT i kommunen? N=90



## Økonomi og beregning av stønad til livsopphold

De fleste kommunene som har besvart spørreundersøkelsen - 84 prosent - oppgir at de har tatt utgangspunkt i satsene for sosialhjelp når de har beregnet størrelsen på den økonomiske ytelsen til personer på MAMOT, jmfør tabell 7.3. Det samme oppgir flere av kommunene som inngår i case-studiene. Det er likevel en viss variasjon i hvordan kommunene har løst dette.

Tabell 7.3 Hvordan har kommunen beregnet størrelsen på den økonomiske ytelsen til personer på MAMOT?

Svaralternativ	Prosent
Summen tar utgangspunkt i satsene for sosialhjelp	84%
Summen tilsvarer tilskuddet kommunen mottar fra UDI	7%
Annet	6%
Vet ikke	3%

I spørreundersøkelsen oppgir omtrent 7 prosent at summen som utbetales til personer på MAMOT tilsvarer tilskuddet kommunen mottar fra UDI. En omtrent like stor andel oppgir «annet», og de fleste av disse oppgir å ta utgangspunkt i satsene eller beløpene som gjelder for beboere i asylmottak. Sistnevnte finner vi flere eksempler på i case-kommunene. Én av kommunene oppgir at de først utbetalte beløp tilsvarende mottakssatser, men at de gikk over til beløp tilsvarende sosialhjelpssatser etter hvert.

Spørreundersøkelsen viser at kommunene stort sett mener det har fungert greit å beregne økonomisk stønad til livsopphold for personer på MAMOT. Kun 9 prosent oppgir at det har vært utfordrende.

Når det gjelder hvordan utbetalingene til personer på MAMOT har vært hjemlet, har kommunene hatt svært varierende praksis. Over 50 prosent av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at de hjemler utbetalingene til livsopphold som stønad etter sosialtjenesteloven, jmfør tabell 7.4. 39 prosent oppgir «annet». Blant disse er det mye variasjon i svarene. En del har hjemlet utbetalingene i et eget kommunalt reglement eller administrativt vedtak, og noen har hjemlet dem etter et politisk vedtatt reglement.

Én kommune oppgir at den har hjemlet utbetalingen i et kommunalt vedtak, og betalt det ut som etableringsstønad, med utgangspunkt i satsene for sosialhjelp. Andre oppgir at utbetalingen er hjemlet som ventestønad eller «kommunal annen ytelse.» Én kommune oppgir at de har hjemlet ytelsen som vedtak om ventestønad. En del respondenter viser til reglementet for økonomiske ytelser til beboere i asylmottak som hjemmel, og andre til UDIs rundskriv om MAMOT og MAMOT-ordningen mer generelt. Til slutt er det noen som understreker at utbetalingene ikke har vært hjemlet, men viser til UDI sine retningslinjer for MAMOT i fagsystemet der utbetalingen utføres.

Tabell 7.4 Hvordan hjemles utbetalingen av den økonomiske ytelsen til personer på MAMOT?

Svaralternativ	Prosent
Stønad etter sosialtjenesteloven	53%
Annet	39%
Vet ikke	8%

Gjennom kommuneintervjuene får vi flere eksempler på enkeltutbetalinger som personer på MAMOT har fått i tillegg til den månedlige ytelsen til livsopphold. Noen kommuner oppgir at de har gitt et visst beløp til innkjøp av klær kort tid etter ankomst. Vi kjenner ikke til hva som var vurderingsgrunnlaget for disse utbetalingene. Intervjuene gir også eksempler på engangsutbetalinger til innkjøp av TV og gavekort med penger til mat. Kommunen som praktiserte sistnevnte, gav dette til flyktninger som kom til kommunen uten å ha gitt beskjed i forkant. Vi oppfatter dette som en «nødløsning.» Dersom kommunen var forberedt, fikk personene utbetalt ytelse til livsopphold etter vedtak.

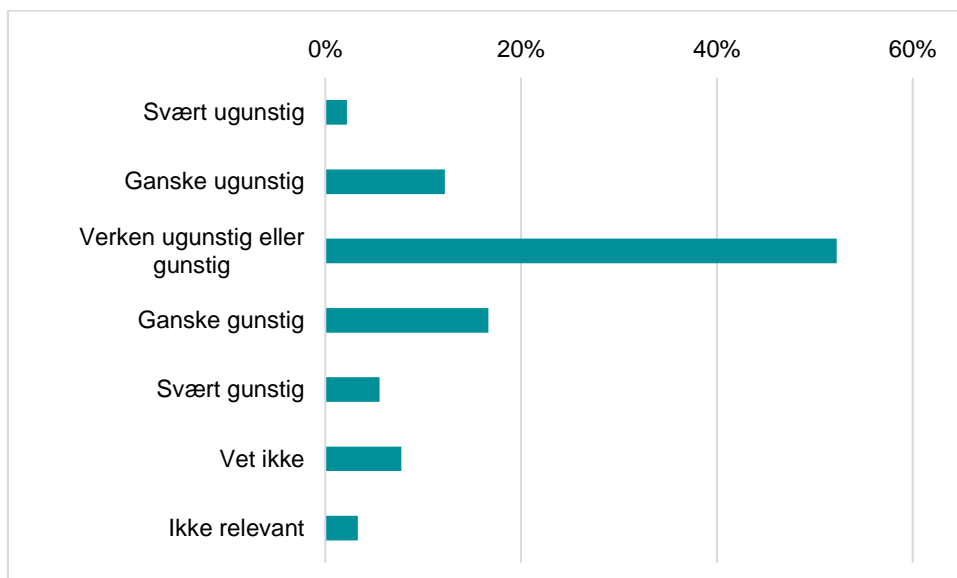
Det varierer også mellom kommunene hvorvidt de, i tillegg til å gi personer på MAMOT støtte til livsopphold, også har dekket husleie, utgifter til strøm og/eller internett for personer på MAMOT. Retningslinjen sier at tilskuddet fra UDI skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til botilbudet. I intervjuer med privatpersoner fremkommer det at personer på MAMOT har bodd sammen med familie, venner eller bekjente, eller i boliger disse eller andre private hjelpere disponerer, uten at privatpersonene har fått dekket boutgifter eller husleie fra kommunen. Én av kommunene har vært tydelige på dette i sin kommunikasjon med private hjelpere. En av de kommuneansatte sier det slik:

En huseier som tar inn noen må være klar over at de skal kunne bo der til en bosetting finner sted. De får ikke betalt for dette, men personen får dekket livsopphold. Det var viktig å sørge for at alle kjente til dette, både "utleier" og flyktninger. (Ansatt, kommune)

På den annen side har andre kommuner gjort det de kan for å finne egne boliger til personer på MAMOT, slik at de skal slippe å bo sammen med familie eller venner. Kommunen har da primært søkt etter bolig på det private leiemarkedet. I disse tilfellene har kommunen dekket husleie og strøm for personer på MAMOT, frem til oppstart av introduksjonsprogram, hvor personene mottar introduksjonsstønad.

Hovedinntrykket fra evalueringen er at det varierer en del mellom kommunene hvorvidt de opplever MAMOT som en gunstig eller ugunstig ordning økonomisk sett. Drøyt halvparten mener den verken er gunstig eller ugunstig. Nesten like mange mener den enten er ganske eller svært gunstig, eller ganske eller svært ugunstig, jamfør figur 7.6. Det er også en del som opplever at tilskuddet til kommunen ikke dekker reelle utgifter i ordningen. Det er 24 prosent som oppgir dette.

Figur 7-6 I hvilken grad vurderer kommunene at MAMOT er en økonomisk gunstig eller ugunstig ordning for dem? N=90



Kommunene vi har intervjuet vurderer også dette ulikt. Mens alle mener at MAMOT-ordningen krever mye økonomisk, er det litt ulikt hvor betydelig de mener den økonomiske byrden på kommunene er. Noen kommuner oppgir å ha «gått i null», mens andre opplever at ordningen genererer merutgifter til tjenestetilbud som ikke dekkes inn gjennom tilskuddet fra UDI. Én kommune nevner i denne sammenheng høye utgifter knyttet til skole. En annen kommune gir tydelig uttrykk for at MAMOT er ugunstig for dem, blant annet fordi tilskuddet ikke er nok til å dekke utgifter til tannlegebehandling for personer på MAMOT. Dette er for øvrig en av kommunene som gir personer på MAMOT et tilbud som er omtrent på linje med tilbudet til bosatte flyktninger. Kommunen er i tillegg vertskommune for asylmottak. Denne kommunen gir uttrykk for at kommunens utgifter til tjenestetilbud, både til personer på MAMOT og beboere på asylmottak, ikke kompenseres godt nok for. Dette gjelder spesielt helsetjenester.

### 7.2.9 Botilbud til personer på MAMOT

Som tidligere nevnt sier retningslinjen for MAMOT at kommunen er forpliktet til å påse at beboerne har tilgang til et enkelt men akseptabelt botilbud. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at dette har vært utfordrende å sikre for en del kommuner. «Å påse at botilbudet er akseptabelt» er den nest største utfordringen i arbeidet med MAMOT som oppgis av kommunene, hvor nesten 26 prosent svarer at dette er tilfelle, jmfør tabell 7.5.



Tabell 7.5 Har kommunen hatt utfordringer knyttet til noen av følgende forhold i arbeidet med MAMOT? (Flere kryss mulig) N=89

Utfordringer	Prosentandel av kommunene
Å fange opp sårbare flyktninger	33%
Å påse at botilbudet er akseptabelt	26%
Å beslutte hvordan kommunen skal utforme og innføre ordningen	25%
Å gi oppfølging til flyktingene i tråd med retningslinjen	24%
At tilskuddet til kommunen ikke dekker reelle utgifter til ordningen	24%
Å tolke retningslinjen for ordningen	17%
Å samarbeide med private hjelpere	16%
Å skaffe ukrainske tolker	11%
Å beregne økonomisk støtte som skal utbetales til flyktingene	9%
Annet	15%
Vi har ikke hatt utfordringer i arbeidet med MAMOT	30%

Det varierer hvilke typer boliger personer på MAMOT har fått tilbud om. Som nevnt har noen av kommunene vi har besøkt i stor grad forsøkt å finne egen bolig til flyktingene når de har blitt del av MAMOT-ordningen. Flyktingene har gjerne bodd sammen med venner/familie eller i boløsninger organisert av frivillige aktører helt i starten. I én av kommunene anslår flyktingetjenesten at mellom 75 og 80 prosent av personer på MAMOT fikk eget bosted før de var formelt bosatt i kommunen. I noen av disse kommunene har personer på MAMOT fått alt de trenger av utstyr og møbler i boligen kommunen har skaffet. I én kommune ble de tilbudt TV, internett, møbelpakke og pakke med kjøkkenutstyr.

Andre kommuner fant ny bolig først når flyktingene ble bosatt, og vi har inntrykk av at de da har bodd sammen med familie/bekjente mens de har vært på MAMOT. I flere tilfeller kunne imidlertid personene fortsette å bo der de først bodde mens de var i ordningen.

Det varierer også hvordan kommunene har påsett at botilbudene er akseptable. I noen kommuner har de ansatte i flyktingetjenesten eller på boligkontoret vært på fysiske befaringer, i boligene kommunen selv har fremskaffet eller boliger fremskaffet av privatpersoner. I én av disse kommunene har også utleier og leietaker blitt invitert av kommunen til innflytningsmøte, med bruk av tolk. I andre kommuner har ikke kommunen dratt på fysiske befaringer, men har hatt dialog med huseiere/utleiere eller flyktingen om standard på botilbudet. Én av disse kommunene understreker at kommunen sjekket boligene når flyktingene ble formelt bosatt, for å vurdere om boligen oppfylte kravene. Dette gjaldt både om de skulle flytte til ny bolig, eller fortsette

å bo samme sted etter at MAMOT opphørte. Men før dette, oppgir en kommuneansatt, «måtte vi bare lene oss på huseierne.»

## 7.2.10 Vurdering

Variasjonene i kommunenes praksis i forvaltningen av MAMOT illustrerer hvordan kommunene har gjort ordningen til sin egen, og tilpasset den til lokale forhold. Det har nok vært et suksesskriterium for at ordningen har fungert såpass godt for kommunene og har vært avgjørende for innovasjon.

Et annet suksesskriterium har vært at familie, venner og frivillighet tilknyttet MAMOT har bidratt til å ivareta en del oppgaver som flyktingetjenesten ellers ivaretar. Selv om det er store ulikheter mellom kommunene når det gjelder deres kapasitet og kompetanse til saksbehandling og veiledning av asylsøkere og privatpersoner, har kommunene vi har besøkt oppgitt at kapasiteten og kompetansen til dette vært god nok. Det kan forklares med at beboerne i flere av kommunene har blitt behandlet som om de allerede var bosatt, og at arbeidet med MAMOT har gått inn i kommunens ordinære flyktingarbeid. Selv om det var en krevende situasjon for mange i starten av krisen, omstilte kommunene seg svært raskt.

Gjennom den kvalitative datainnsamlingen har vi identifisert flere rutiner og praksiser for oppfølging av personer på MAMOT i kommunene. Eksempler på slike praksiser er kartleggingssamtaler med flyktingene etter ankomst, tildeling av egne kontaktpersoner i flyktingetjenestene, faste informasjonsmøter og åpen resepsjon der personer på MAMOT har kunnet henvende seg og få hjelp og veiledning.

Vår vurdering er imidlertid at det ikke i stor nok grad har blitt etablert verktøy og rutiner for å identifisere sårbare personer på MAMOT, og sikre at de er trygge og ikke blir utnyttet. Det har vært vanskelig for kommunene å få til dette i praksis, og en stor andel av kommunene opplever det som utfordrende. Når det gjelder hvorvidt kommunene har påsett at asylsøkere har et enkelt, men akseptabelt midlertidig botilbud, finner vi også at en nokså stor andel kommuner opplever dette som en utfordring, og at rutiner og praksis for dette i kommunene har variert. At kommunene syns dette har vært utfordrende er forståelig, og i situasjonen som oppstod er det kanskje heller ikke overraskende. Det er også kjent fra undersøkelser om tidligere flyktingkriser,<sup>49</sup> at hensynet til å sikre rask innkvartering av ankomne har gjort det utfordrende å fange opp og håndtere sårbare personer.

Redusert nivå av kontroll fra UDIs side – i form av at rapporteringskravet til kommunene ble fjernet for MAMOT – kombinert med få konkrete føringer for oppfølging i retningslinjen, stor lokal handlefrihet og høye ankomster på kort tid, kan ha medført at flyktinger i en sårbar situasjon i mindre grad har blitt fanget opp på MAMOT, sammenliknet med om de hadde bodd på asylmottak. Det er likevel grunn til å anta at det hadde vært vanskeligere for kommunen å fange opp sårbare flyktinger uten MAMOT. Uten MAMOT hadde konsekvensen sannsynligvis vært at en del personer hadde bodd privat hos familie, bekjente eller andre i kommunene, uten oppfølging og uten økonomisk støtte fra kommunen. I datamaterialet finner vi eksempler på situasjoner der ukrainske flyktinger har vært sårbare for utnyttning eller har blitt utnyttet, og hvor MAMOT ble en løsning for å ivareta personene.

Det bør likevel nevnes at selv om flere kommuner har gitt uttrykk for at de er usikre på hva som er deres ansvar for å identifisere og følge opp sårbare personer, er vårt inntrykk at de likevel har vært bevisste på problemstillingen. Gjennom evalueringen har vi fått eksempler på flere virkemidler som kommunen benytter for å identifisere sårbare

---

<sup>49</sup> Se blant annet Deloitte (2017).

personer og hindre at de blir utnyttet. Dette omfatter blant annet 1:1-samtaler med flyktninger, samt avgrensning av ordningen til å kun gjelde familie og slekt.

Et læringspunkt er at det bør være en større systematikk i kartlegging og oppfølging av sårbare personer på MAMOT i kommunene, og tydeligere krav til kontroll av boliger og private utleieryttere i retningslinjen for ordningen. Kommunene bør opprette og følge rutiner for kontroll av bolig ved inngåelse av søknad om MAMOT. Vår vurdering er, som tidligere nevnt, at UDI bør tydeliggjøre dette i retningslinjen, i tillegg til å informere om viktigheten av dette gjennom webinarer og andre kommunikasjonskanaler.

Videre finner vi at flere kommuner mener de har fått lite informasjon om personer på MAMOT og deres helsetilstand og behov ved ankomst til kommunen, og at dette har vært en utfordring. Evalueringen gir imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at kommunene har fått mindre informasjon om helsetilstanden og tilretteleggingsbehovene til personer på MAMOT, sammenliknet med personer som er bosatt fra asylmottak. Andre undersøkelser viser at også kommuner som har bosatt ukrainske flyktninger oppgir at de ikke har fått tilstrekkelig informasjon om flyktningene og deres behov fra IMDi i forkant av bosettingen (Proba, 2024).

Når det gjelder hvorvidt kommunene har tilbudt tjenester etter behov og i henhold til gjeldende regelverk, er vårt inntrykk at kommunene har strukket seg langt for å gi personer på MAMOT det tjenestetilbudet de har krav på. Det har imidlertid vært utfordrende for kommunene å få til, særlig når det gjelder helsetilbud, siden kapasiteten i helsetjenestene har vært presset mange steder.

Vårt inntrykk er at kommunene hadde nødvendige lovhjemler, rutiner og verktøy for å utbetale stønad til personer på MAMOT. Til tross for dette tyder våre funn på at det varierer mellom kommunene hvor mye personer på MAMOT har mottatt av økonomisk bistand, og også sammenlignet med flyktninger på asylmottak. Dette skyldes først og fremst kommunenes store handlingsfrihet til å beslutte satser for stønad til livsopphold, men også at det varierer om kommunene har dekket husleie, strøm og internett for personer på MAMOT, om personer på MAMOT har mottatt engangsutbetalinger til ulike formål, og om kommunene har dekket utgifter til legebesøk, medisiner, tannlegebehandling og briller.

Det kan innvendes at flyktninger som bor på ordinære asylmottak også får ulike tjenestetilbud fra ulike kommuner, fordi norske kommuner er ulike, blant annet i kraft av deres selvstyre. Systemet for å motta økonomiske ytelser i asylmottak er imidlertid strengt regulert. Variasjonene i økonomisk bistand kan derfor være større for personer på MAMOT, fordi kommunene har større frihetsgrader til å beslutte satser for stønader, og hvilke tilbud og tjenester beboerne skal få.

Som nevnt varierer det en del mellom kommunene hvorvidt de opplever at MAMOT som ordning er økonomisk gunstig eller ugunstig. Det er også en del som oppgir at tilskuddet til kommunen ikke dekker reelle utgifter til personer på MAMOT. I denne sammenhengen er det verdt å understreke at MAMOT har vært en frivillig ordning for kommunene. Likevel er vårt inntrykk at ordningen ikke alltid har blitt opplevd som like frivillig i praksis. Intervjuer med ansatte i kommunene viser at de ikke oppfattet det som et alternativ å avvise flyktninger som «stod på trappa», slik situasjonen var i perioden da MAMOT ble lansert. Vi vurderer derfor at kommunenes utgifter til og kompensasjon for å ha personer på MAMOT er noe som bør undersøkes nærmere dersom ordningen vurderes gjeninnført.

## 8 Erfaringer blant flyktninger og hjelpere

### 8.1 Innledning

I dette kapittelet belyser vi erfaringer blant personer som har bodd på MAMOT. I tillegg ser vi på hvilke erfaringer privatpersoner og samarbeidspartnere har med MAMOT. Privatpersoner kan både være personer som er i familie med ukrainske flyktninger og personer med nære bånd til Ukraina. Samarbeidspartnere er frivillige organisasjoner knyttet til ulike kristne miljøer, Røde Kors, Home Start og frivillighetssentraler i kommunene.

I evalueringen har vi vurdert i hvilken grad flyktninger, privatpersoner og samarbeidspartnere har fått tilstrekkelig informasjon om ordningen, samt om ordningen var godt tilpasset flyktninger, privatpersoner og samarbeidspartneres behov. Dette er vurdert opp mot følgende evalueringskriterier:

- Flyktninger, privatpersoner og samarbeidspartnere har fått nødvendig og hensiktsmessig informasjon om MAMOT.
- Flyktninger opplevde at det var enkelt å søke om MAMOT.
- Flyktninger, privatpersoner og samarbeidspartnere opplevde det var enkelt å få tak i kontaktpersoner for ordningen.
- Flyktninger opplevde at de fikk nødvendig bistand og oppfølging fra UDI, kommune, samarbeidspartnere.

Kapittelet baserer seg på intervjuer med flyktninger, privatpersoner og representanter for frivillige organisasjoner i de seks kommunene. Det er stor variasjon i hvor mange flyktninger kommunene har hatt på MAMOT siden ordningen ble opprettet. På intervjuetidspunktet hadde de fleste få personer på MAMOT.

### 8.2 Informasjon om MAMOT

#### 8.2.1 Informasjon til flyktninger

Hovedinntrykket fra intervjuene med flyktningene er at de i liten grad hadde kjennskap til MAMOT-ordningen da de kom til Norge. De fleste vi har intervjuet flyktet til Norge fordi de allerede før krigen hadde et nettverk i her, det være seg familie, venner, arbeidsgiver eller bekjente. Noen kom til Norge ved hjelp av frivillige organisasjoner. Felles for alle som er intervjuet er at de fikk hjelp av sine kontakter ved ankomst til Norge. For de fleste omfattet denne hjelpen i første omgang bistand til å skaffe midlertidig bolig. Det var de norske kontaktene som i all hovedsak hadde dialog med kommunene og UDI, og derfor fikk de ukrainske flyktningene lite informasjon om selve MAMOT-ordningen. Imidlertid viser intervjuene at flyktningene kjente til at de hadde rett til å bo privat og kunne søke om å motta stønad fra kommunen. Dette skyldes blant annet at støttespillerne har gitt informasjon om hvordan de kunne søke, og om hvilke krav som stilles i regelverket. Flyktningene fikk også informasjon gjennom sosiale medier, herunder digitale nettverk for ukrainere i Norge.

Flyktningenes kontakter og støttespillere har som sagt bistått med informasjon i den innledende fasen. Dette var nødvendig fordi mange flyktninger opplevde språkbarrierer, siden de fleste kun snakket ukrainsk. Flyktninger som kunne engelsk, hadde i større grad forutsetninger for å innhente informasjon. I tillegg var ankomsten til Norge for mange av de ukrainske flyktningene sluttfasen på en traumatisk reise. For

disse flyktingene var det krevende å sette seg inn i den nye situasjonen i Norge. Dette omfatter blant annet praktiske dagligdagse aktiviteter, som å sette seg inn i hvilke butikker som hadde de billigste matvarene og lignende forhold. Mange flyktinger opplevde at deres kontakter eller støttespillere var svært viktige for å mestre overgangen fra Ukraina til Norge og mange gir uttrykk for at det har vært en vanskelig overgang i en fase av livet hvor mye står på spill. I intervjuene gir mange av flyktingene uttrykk for stor takknemlighet for bistand fra støttespillerne den første tiden.

I den første fasen etter at MAMOT ble introdusert bodde mange flyktinger hjemme hos sine støttespillere eller i midlertidige boliger som støttespillerne hjalp til å fremskaffe. For de fleste var dette svært midlertidige løsninger som for eksempel innebar at de ble innlosjert i en kjellerstue, på en sofa i stua eller på et ledig soverom. For å unngå slitasje på familie og venner handlet neste steg om å fremskaffe bolig i kommunen, hvor flyktingene kunne bo for seg selv. I dette arbeidet gir de fleste flyktingene vi har intervjuet uttrykk for at kommunen hjalp til på en god måte. For enkelte flyktinger var det viktig å kunne fortsette å bo i boligen de først fikk tildelt. Dette var i hovedsak flyktinger som fikk egen bolig i kommunen ved ankomst.

Intervjuer med flyktinger viser at de opplever at kommunene har vært på 'tilbudssiden' og gitt informasjon om rettigheter. De aller fleste oppgir at de har hatt en fast kontaktperson i kommunen som har fulgt dem opp mens de har vært på MAMOT. Dette har vært en viktig informasjonskilde for flyktingene. De har i tillegg deltatt på informasjonsmøter arrangert av kommunene.

## 8.2.2 Informasjon til privatpersoner og samarbeidspartnere

### Privatpersoners erfaringer

Intervjuene med privatpersoner som har bistått ukrainske flyktinger avdekker stor vilje til å legge til rette for mottak av flyktinger. Mange privatpersoner opplevde at det var lite informasjon fra kommunene innledningsvis. I denne fasen viste noen kommuner til UDI dersom privatpersoner hadde spørsmål. Samtidig var det flere kommuner som på sin side oppfattet at informasjonen fra UDI ikke var tilstrekkelig. Derfor var det mange som selv måtte ta initiativ til for eksempel å fremskaffe bolig til de ukrainske flyktingene. Som beskrevet over var dette i all hovedsak midlertidige løsninger hjemme hos privatpersonene selv, hos familie, hos venner, eller i leiligheter eller lignende som privatpersonene disponerte. I tillegg ble det opprettet en felles ukrainsk gruppe på Facebook av norsk-ukrainere som ønsket å få oversikt over hvordan de kunne få familie, venner og bekjente til Norge. I følge flere private hjelpere ga gruppen nyttig informasjon, men den inneholdt også feilinformasjon som måtte rettes opp. Dette skapte litt frustrasjon siden forventningene til å få bistand ble gitt på feil grunnlag.

Til tross for en kaotisk start uttrykker de fleste privatpersonene at informasjonsarbeidet i kommunene relativt raskt ble bedre. Enkelte kommuner hadde for eksempel informasjonsmøter for flyktingene. Da møtte flyktingene opp sammen med privatpersoner som hadde bistått dem ved ankomsten til Norge. På denne måten fikk støttespillere for de ukrainske flyktingene samme informasjon som flyktingene. Flere av de intervjuede opplevde dette som nyttig. Samtidig opplevde privatpersoner at når kommunenes organisering av MAMOT-arbeidet kom mer på plass, ble det lettere å ta kontakt med kommunene for spørsmål og bistand til flyktingene.

Etter hvert som flyktingene tilpasset seg den nye situasjonen i Norge og fant seg mer til rette, ble bistand fra privatpersoner mindre viktig. Privatpersoner opplevde at de ukrainske flyktingene klarte seg mer og mer selv i hverdagen, og hadde mindre behov for bistand fra støttespillere. Men mange privatpersoner forble en del av flyktingenes nettverk i det daglige livet, som venner:

MAMOT er et godt virkemiddel for integrering. Det går raskere, og ofte har man et norsk miljø rundt seg. Dette gjør overgangen til nytt land enklere (bedre) og tryggere. (Privat hjelper)

## Samarbeidspartneres erfaringer

Samarbeidspartnere er for eksempel frivillige organisasjoner, kirkesamfunn og bedrifter som på ulikt vis har bistått ukrainske flyktninger da de ankom Norge. Intervjuene med dem viser at de har andre erfaringer enn privatpersoner når det gjelder informasjon om MAMOT. Enkelte samarbeidspartnere kunne bygge på tidligere erfaringer fra for eksempel flyktningkrisen i 2015, og benyttet kunnskapen og nettverket i kommunen fra denne perioden i sitt arbeid med å bistå ukrainske flyktninger.

For samarbeidspartnere som ikke hadde samme erfaring var det også enklere enn for privatpersoner å etablere kontakt med kommunen. Dette skyldes at de i større grad hadde ressurser og kapasitet til å bistå de ukrainske flyktningene, enn det privatpersoner hadde. De hadde også flere ressurser til å opprette dialog med kommunene. Slik sett opplevde de fleste samarbeidspartnere at de hadde gode relasjoner og god kontakt med kommunene i arbeidet med MAMOT.

## 8.3 Kontakt og dialog med kommunen

### 8.3.1 Flyktningenes erfaringer

I den innledende fasen etter ankomst hadde støttespillere en sentral rolle i flyktningenes kontakt med kommunene og NAV. De fleste flyktningene vi har snakket med opplevde stort engasjement fra støttespillerne i å hjelpe dem med å gjøre overgangen til Norge enklest mulig. Som en flyktning uttrykte:

De vi bodde hos, hjalp oss. Vi var avhengige av denne hjelpen, fordi vi skjønte lite.  
(Ukrainsk flyktning)

Intervjuene viser at tilnærmet de fleste som er intervjuet har hatt – og fortsatt har - en kontaktperson i kommunen, og at flyktningene vet hvem de skal kontakte i kommunen ved behov. Det er få flyktninger som oppgir at de har faste rutiner eller avtaler med sin kontaktperson. Kontakten er mer ad hoc og skjer når flyktningene har spørsmål de trenger svar på. Flyktninger som har en kontaktperson i kommunen, opplever at barrierene er lave for å ta kontakt. Imidlertid viser intervjuene også at noen flyktninger har liten kontakt med sin kontaktperson.

### 8.3.2 Privatpersoner og samarbeidspartneres erfaringer

I den første perioden hadde privatpersoner og samarbeidspartnere et særlig fokus på å fremskaffe boliger. Flere privatpersoner valgte i starten å ha lite kontakt med kommunen, da de forventet at krigen i Ukraina ville bli kortvarig. Etter hvert som det ble klart at krigen ville vare lengre enn først antatt, ble det nødvendig å ta kontakt med myndighetene for å få etablert godkjent opphold for flyktningene de var vertskap for.

Felles for både privatpersoner og samarbeidspartnere er at de gir uttrykk for å ha hatt god kontakt med kommunene. De oppgir også at kommunene fremstod som smidige, særlig i forbindelse i arbeidet med å fremskaffe boliger til flyktningene. For privatpersoner og samarbeidspartnere var kommunene deres viktigste kontaktpunkt. Av den grunn har privatpersoner og samarbeidspartnere i mindre grad hatt kontakt med UDI.

## 8.4 Flyktingenes opplevelser med å søke om MAMOT

I retningslinjene for MAMOT var det mulig for de ukrainske flyktingene å søke på tre forskjellige måter: a) søknad fremmet av personen alene, b) hurtigprosedyre der søknad fremmes i samarbeid mellom flyktingen selv og kommunen og c) gruppeprosedyre der søknader for større grupper fremmes av kommunen. Sistnevnte prosedyre ble som tidligere nevnt ikke benyttet i praksis. I starten var det ikke etablert en digital løsning for å søke om MAMOT. Søknadene ble behandlet manuelt. Imidlertid viser intervjuene at de fleste ikke har opplevd at det å fylle ut søknad om MAMOT har vært et stort problem. De fleste har, som beskrevet over, fått bistand fra sine støttespillere. Uten denne bistanden ville utfordringene vært større, uavhengig om søknaden kan fylles ut digitalt eller ikke.

## 8.5 Flyktingenes erfaringer med bistand og oppfølging

Når det gjelder tjenester og tilbud som flyktingene har blitt tilbudt og mottatt, er inntrykket fra intervjuer at de har fått gode og relevante tjenester. I intervjuene gir ukrainske flyktinger gjennomgående uttrykk for at de er svært takknemlige for tjenestene de har fått.

De aller fleste oppgir at de har fått tilgang til bolig raskt. Samtidig har de fått tilbud om norskopplæring. I starten hjalp privatpersoner til med å fremskaffe klær og varmt tøy. De hjalp også til med å ordne bankkonto og mobiltelefon. Flere av privatpersonene beskriver at de selv finansierte mange av flyktingenes behov i den innledende fasen. De fleste har valgt å ikke be om refusjon av utleggene. Som en privatperson uttrykte:

Vi hadde jo oppmuntret flyktingene til å komme til Norge. Man ber ikke om penger når man inviterer folk. (Privat hjelper)

Frivillig sektor har også spilt en viktig rolle i enkelte kommuner, og i forbindelse med oppfølging av flyktingene. Dette er ofte organisert arbeid gjennom for eksempel frivillighetssentraler, Røde Kors og Home Start. Frivillige har bistått på flere måter. Blant annet har de avlastet flyktingfamilier ved å sitte barnevakt, følge ukrainske flyktinger til lege og tannlege, eller ha dialog med NAV. Det har også vært tilbud fra frivillige organisasjoner som organiserer kino- og teaterbesøk, museumsbesøk, Osloturer, café- og restaurantbesøk. Erfaringen er at de frivillige har vært, og fortsatt er, støtteressurser for flyktingene.

Enkelte flyktinger, blant annet de som har hatt behov for helsehjelp, uttrykker at ventetiden på å motta tjenestene har vært lang. Flyktinger som kommer med egne barn gir uttrykk for at de ble godt ivaretatt. Barna ble raskt tilbudt plass i barnehage og skole. Mange barn ble også tilbudt plass i idrett eller andre fritidsaktiviteter. For noen har imidlertid kravene om å sende barna i barnehagen vært krevende, særlig når det gjelder barn i 1-2 års alderen. Som en flykting uttrykte:

Vi skulle jo tilbake til Ukraina så fort krigen er over, og nå er jeg fremdeles i Norge. Den gangen skjønnte jeg ikke hensikten med å la barna gå i barnehage. (Ukrainsk flykting)

Intervjuene viser at MAMOT har blitt satt pris på blant dem som har brukt ordningen. Samtlige av flyktingene vi har intervjuet oppgir at de foretrakk å bo privat i kommunen, fremfor å bo på asylmottak. Enkelte av flyktingene oppgir at de også har bodd en periode på asylmottak. Selv om noen av dem har positive erfaringer med å bo på asylmottak, oppgir de at MAMOT er en bedre løsning. Dette begrunner de først og fremst med at de hadde familie og venner rundt seg. De fleste oppgir at de planla å bli boende i samme kommune som der de hadde vært på MAMOT.

Vårt inntrykk er at mange flyktinger har brukt oppsparte midler for å komme til Norge, og også at de brukte disse midlene den første perioden i Norge. Når disse var brukt

opp hadde flere flyktninger behov for økonomisk stønad. Enkelte flyktninger oppgir at kontakten med og oppfølgingen fra kommune eller NAV kunne vært bedre. Særlig påpeker de at det var vanskelig å skrive søknader i henhold til de krav NAV oppstilte, og noen gir uttrykk for at NAV brukte lang tid på å svare på henvendelser.

Vi har tidligere i rapporten omtalt at kommunene finner det utfordrende å fange opp sårbare personer på MAMOT. Ingen av flyktningene vi har intervjuet gir uttrykk for at de har følt seg utrygge, opplevd alvorlige hendelser eller har følt seg utnyttet. Av den grunn har de ikke hatt behov for å be om bistand fra kommunen eller UDI knyttet til dette.

## 8.6 Vurdering

Vår vurdering er at ukrainske flyktninger, privatpersoner og samarbeidspartnere samlet sett har fått nødvendig og hensiktsmessig informasjon om MAMOT. I evalueringen har vi fått en rekke eksempler på godt informasjonsarbeid fra kommunene.

Privatpersoner og samarbeidspartnere har vært viktige støttespillere for de ukrainske flyktningene i arbeidet med å innhente og fortolke informasjon. De har bidratt til at samhandlingen mellom kommunene og de ukrainske flyktningene har fungert, særlig i den første perioden med MAMOT. Kommuner, privatpersoner og samarbeidspartnere har slik sett utfyllt hverandre i arbeidet med å informere personer på MAMOT. Vi mener dette samspillet har vært en forutsetning for at de ukrainske flyktningene fikk nødvendig og hensiktsmessig informasjon om ordningen. Dette var særlig viktig i den første fasen av MAMOT, hvor kommunenes kapasitet ble utfordret av at mange flyktninger kom samtidig. Fra intervjuene har vi eksempler på at flyktningene kom ved at familie og venner hjalp dem med å reise til kommunen eller ved at flyktninger ankom via organiserte turer, for eksempel med busser fra Ukraina eller Polen.

For de ukrainske flyktningene som bodde privat i kjellerstuer, på sofaer i stuen eller på et ledig soverom i tiden etter ankomst til Norge, bidro MAMOT til at denne perioden ikke ble for lang. Med MAMOT fikk de et mer egnet botilbud og støtte til livsopphold, noe som gjorde dem mindre avhengige av hjelp fra privatpersoner.

For de ukrainske flyktningene, privatpersonene og samarbeidspartnerne var den innledende fasen i Norge preget av usikkerhet. Dette må også sees i lys av at det var lav kunnskap i befolkningen generelt om hvilke rettigheter flyktninger har når de kommer til landet. Gjennom støttespillerne blant private og i frivilligheten kom flyktningene tidlig i kontakt med kommunene. De fleste fikk etter hvert en kontaktperson i kommunen og opplevde at det var lav terskel for å ta kontakt med vedkommende. Også privatpersoner og samarbeidspartnere opplevde at deres kontakt og dialog med kommunen var god, og har derfor i mindre grad hatt behov for å kontakte UDI.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt flyktningene selv opplevde at det var enkelt å søke om MAMOT, siden søknader om MAMOT i all hovedsak ble utarbeidet i samarbeid med deres støttespillere. Det positive var at flyktningene fikk god bistand, og at ingen av dem vi har intervjuet har oppgitt at det var problemer med søknaden.

Som vi tidligere har omtalt, er det vanskelig å gi en fullstendig vurdering av hvorvidt personer på MAMOT har fått nødvendig og hensiktsmessig bistand i kommunene. For flyktningene vi har intervjuet har det vært vanskelig å skille mellom perioden på og etter MAMOT. Inntrykket er at det har vært en nokså sømløs overgang fra MAMOT til bosetting. At flyktningene vi har intervjuet er fornøyde med oppfølgingen i kommunene, kan nok forklares med at de tilsynelatende stort sett har fått samme behandling som bosatte flyktninger. Videre er vårt inntrykk fra evalueringen at voksne raskt har fått



tilbud om og har kommet i gang med norskopplæring, og at barn og unge raskt har fått tilbud om og kommet i gang med barnehage og skole.

Intervjuer indikerer at de fleste flyktingene har ønsket å bli bosatt i samme kommune som der de bodde på MAMOT. De fleste har også blitt boende i kommunen. En del flyktinger har i tillegg valgt å bli boende i samme bolig som de fikk tildelt på MAMOT etter at bosetting har funnet sted. Slike forhold kan kanskje ha styrket flyktingenes forutsetning for integrering og at flyktingene blir boende i kommunen.

## 9 MAMOT som virkemiddel for integrering og håndtering av svingninger i asylankomster

I dette kapittelet ser vi på i hvilken grad ordningen med MAMOT kan ha bidratt til tidlig integrering av flyktninger som har bodd på MAMOT. Videre belyser vi i hvilken grad ordningen har bidratt til bedre håndtering av svingninger i asylankomster. Kapittelet baserer seg på spørreundersøkelse og intervjuer.

### 9.1 MAMOTs innvirkning på integrering av ukrainske flyktninger

I dette delkapitlet ser vi på i hvilken grad ordningen med MAMOT kan ha bidratt til tidlig integrering. Dette er vurdert opp mot følgende evalueringskriterier:

- Ukrainere i MAMOT-ordningen kommer, sammenliknet med ukrainere i asylmottak, raskere i gang med bosettingsforberedende aktiviteter, norskopplæring, introduksjonsprogram, skole, utdanning, arbeid og lignende.
- Ukrainere i MAMOT-ordningen bosettes i samme kommune som tilbød MAMOT.

Regjeringens mål er at bosettingen skal være styrt, spredt, rask og treffsikker (Regjeringen 2024:64) for å nå integreringspolitikken mål om at flere innvandrere skal komme i utdanning og/eller arbeid, og bygge sosiale fellesskap. Styrt bosetting innebærer at flyktningene ikke selv kan velge hvor de skal bo den første tiden i Norge. Spredt bosetting innebærer at nyankomne flyktninger skal bosettes i alle deler av landet og i kommuner av ulik størrelse. Rask bosetting innebærer at bosetting skal skje så raskt som mulig etter innvilget oppholdstillatelse eller innreisetillatelse (overføringsflyktninger). Treffsikker bosetting viser til at bosettingskommunene bør ha tilbud om kvalifisering, utdanning, arbeid og andre tjenester. Hvordan bosettingen skjer er viktig for å kunne nå hovedmålet for integreringspolitikken om at flere innvandrere skal i utdanning og arbeid, og å bygge sterke fellesskap og gode fellesarenaer.

Mellom 2018 og 2021 var bosettingsbehovet på omtrent 5 000 flyktninger årlig. De fleste av disse var overføringsflyktninger. En nærliggende tolkning er dermed at mange kommuner hadde lite 'fersk' erfaring med arbeid med flyktninger, herunder bosetting. Men som følge av de høye flyktningeankomstene fra Ukraina økte bosettingsbehovet betydelig. I 2022 ble 31 258 flyktninger bosatt og i 2023 ble 33 701 flyktninger bosatt (Regjeringen 2024:65). Bosettingen gikk også raskere enn før.

Arbeidet med mottak og bosetting av flyktninger i kommunene i Norge er nedfelt i en samarbeidsavtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), JD, Barne- og familiedepartementet (BFD), Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og KS. Formålet er at staten og kommunesektoren sammen skal løse nasjonale oppgaver med mottak av asylsøkere og overføringsflyktninger, samt bosetting av flyktninger. IMDi skal ivareta arbeidet med bosetting av flyktninger, mens bosetting og integrering er en kommunal oppgave.

Prosessen fra ankomst til bosetting forløper litt ulikt for ulike grupper. Etter registrering hos politiet (på Nasjonalt ankomstsenter eller et annet av politiets registreringssteder) behandles søknad om beskyttelse av UDI. I påvente av svar på søknaden bor de aller fleste flyktninger på asylmottak eller i akuttinnkvartering, i noen tilfeller på ulike mottak før de får innvilget oppholdstillatelse. I enkelte tilfeller kan flyktninger som nevnt få innvilget å bo privat med stønad fra det offentlige i stedet for å bo på et asylmottak, for eksempel på MAMOT (forbeholdt ukrainske flyktninger som faller inn under ordningen

med kollektiv beskyttelse) eller AMOT (forbeholdt flyktninger som har rett til å bo i asylmottak, men hvor særskilte hensyn tilsier at det er bedre for personen å bo privat).

Den ordinære bosettingsprosessen for barnefamilier og enslige voksne som bor i ordinære asylmottak forløper ved at mottaksansatte gjennomfører en bosettingsforberedende samtale med flyktningen når oppholdstillatelse er innvilget. Informasjonen fra samtalen registreres i IMDinett og ligger til grunn for IMDi arbeid med å finne egnet bosettingskommune. Kommuner som får forespørsel om bosetting av flyktning(e) har også tilgang til denne informasjonen. Det er ikke gitt at dette er den samme kommunen som mottakskommunen. Når kommunen har akseptert forespørsel om bosetting, fattes et vedtak om bosettingskommune, som sendes både til flyktningen og til kommunen. IMDi gir kun ett tilbud om bosettingskommune. Flyktningen kan ikke klage på vedtaket om bosettingskommune jmfør integreringsloven §46, men står fritt til å avslå tilbudet og bosette seg andre steder på egen hånd (selvbosetting). I så fall mister vedkommende rett til introduksjonsprogram og introduksjonsstønad, og må da klare seg på egenhånd uten økonomisk støtte fra det offentlige. Særskilte hensyn legges til grunn for bosetting fra integreringsmottak, av enslige mindreårige flyktninger (EMA) og av flyktninger med særskilte behov. Overføringsflyktninger ankommer direkte fra utlandet til sin norske bosettingskommune.

Personer på MAMOT må også bosettes gjennom en avtale mellom IMDi og kommunen for at det blir en bosetting med offentlig hjelp, men «inngangen» blir litt omvendt, siden personer på MAMOT allerede oppholder seg i samme kommune som de ønsker å bli bosatt i. MAMOT ble etablert som et beredskapstiltak og tidlig integrering var ikke i utgangspunktet et mål med ordningen. I evalueringen har vi imidlertid undersøkt om MAMOT kan ha bidratt til tidlig integrering og i tilfelle hvordan og hvorfor.

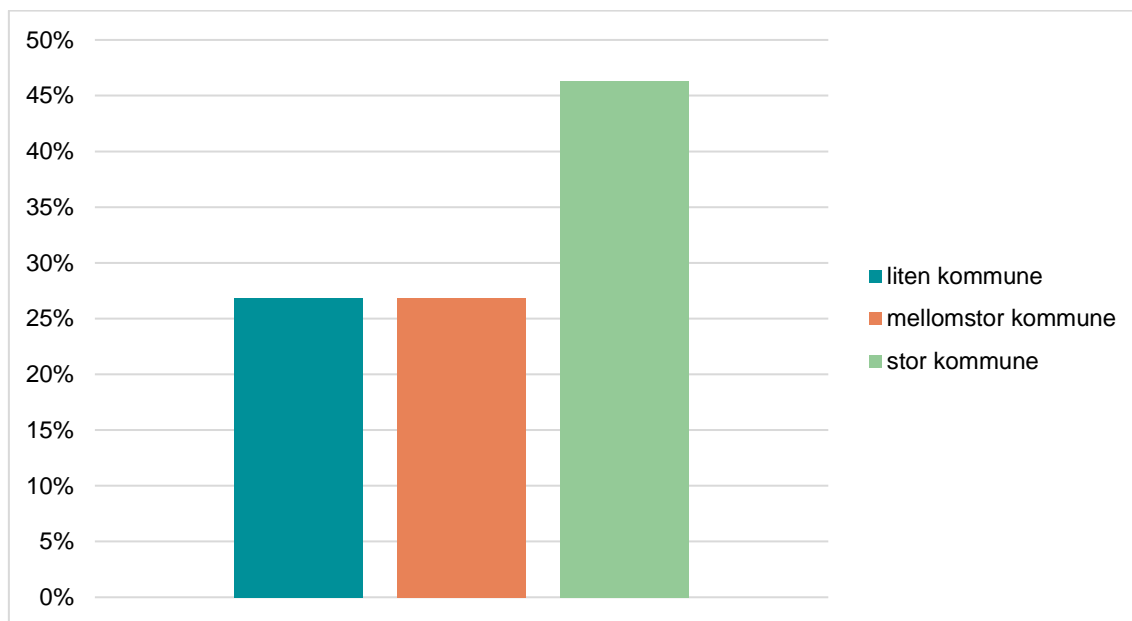
I spørreundersøkelsen blant kommunene har vi spurt dem om hvilke erfaringer de har med MAMOT. Vi har blant annet spurt om de mener at flyktninger som har bodd på MAMOT blir *bedre* integrert og om de blir *tidligere* integrert, jmfør tabell 9.1. I spørreundersøkelsen har vi ikke definert 'integrering.' Men vi tolker kommunenes tilbakemeldinger dithen at 'integrering' først og fremst betyr at flyktningene kommer raskt i gang med introduksjonsprogram og bosettingsforberedende aktiviteter.

Tabell 9.1 Har kommunene noen av følgende erfaringer med MAMOT så langt? (Flere kryss mulig) N=88

Erfaring	Prosentandel av kommunene
Ukrainske flyktninger med MAMOT blir bedre integrert, siden de ofte bosettes i samme kommune som MAMOT-kommunen	47 %
Ukrainske flyktninger med MAMOT blir tidligere integrert	27 %

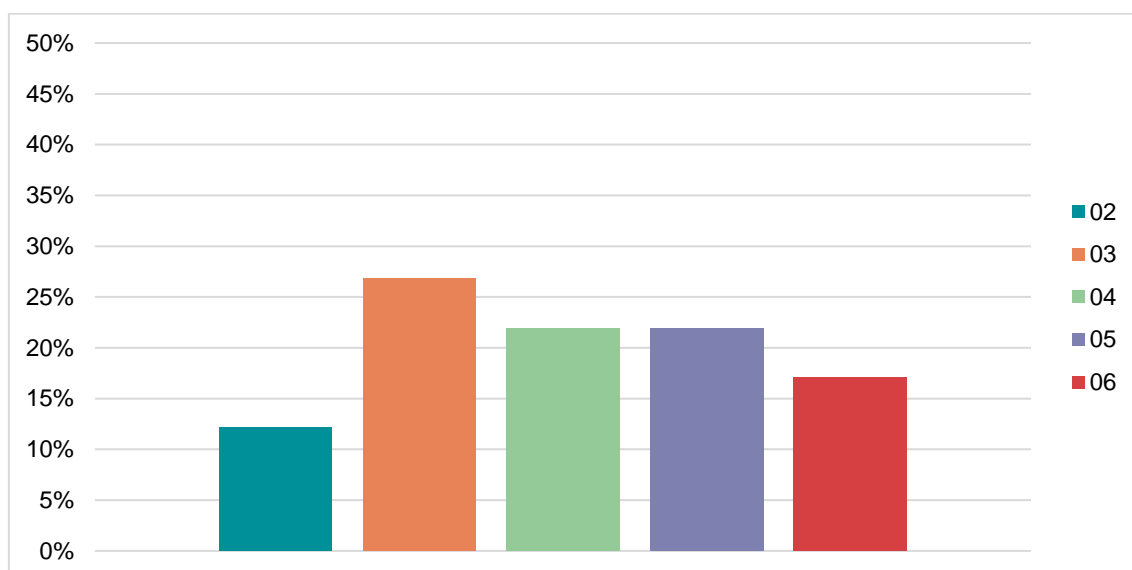
I spørreundersøkelsen er det størst andel som oppgir at flyktninger på MAMOT blir *bedre* integrert, siden de ofte bosettes i samme kommune som der de bodde på MAMOT. Nærmere analyse av data fra spørreundersøkelsen indikerer at det ikke er så store forskjeller mellom kommuner med ulike kjennetegn når det gjelder erfaringer med MAMOT. Men det ser ut til at de største kommunene, i større grad enn mellomstore og små kommuner, oppgir at flyktninger på MAMOT blir *bedre* integrert siden de ofte bosettes i samme kommune som MAMOT-kommunen, jmfør figur 9.1.

Figur 9-1 Ukrainske flyktninger med MAMOT blir bedre integrert siden de ofte bosettes i samme kommune som MAMOT-kommunen. Kommunestørrelse. N=41



Videre oppgir kommuner i sentralitetsklasse 3 i større grad at flyktninger med MAMOT blir *bedre* integrert, jmfør figur 9.2.

Figur 9-2 Ukrainske flyktninger med MAMOT blir bedre integrert siden de ofte bosettes i samme kommune som MAMOT-kommunen. Sentralitetsklasse. N=24.



Vi har ingen god forklaring på resultatene som presenteres i figur 9.1 og figur 9.2. Antall kommuner som har krysset av for nevnte påstander er såpass få at funnene kan skyldes tilfeldigheter.

Det kvalitative datamaterialet gir flere eksempler på at ordningen med MAMOT har bidratt positivt på integreringen. En forklaring flere trekker frem, er at de som har kommet til kommunen for å bo på MAMOT som oftest har et nettverk i kommunen allerede, noe som virker positivt på integreringen. Flyktninger på MAMOT har gjerne fått en del drahjelp av private hjelpere, noe som gjør at de kommer raskere i gang med dagligdagse aktiviteter og gjør seg kjent med kommunen. Dette omfatter prosessen med å skaffe seg bankkort, etablere seg i egen bolig, gjøre seg kjent med lokalmiljøet

og andre dagligdagse aktiviteter. Særlig intervjuene gir flere eksempler på lokalsamfunn og organisasjoner som har tilbudt en rekke aktiviteter rettet mot ukrainske flyktninger spesielt, ofte gratis. Det medfører også at kommunen avlastes for en del oppgaver, siden bosettingsforberedende aktiviteter som normalt utføres av ansatte i flyktingetjeneste eller NAV i stedet utføres av privatpersoner og samarbeidspartnere:

De som har kommet på MAMOT, har hatt en relasjon til personer som bodde her fra før. De kjenner noen i [kommunen] fra før. Som har vært her litt lenger enn de selv, noen i flere år lenger. De får en veiviser inn i lokalsamfunnet. Så kommer de fortere i gang med kvalifiseringen. (Ansatt, kommune)

Kontinuitet i bosted og bosituasjon forklares også som viktig for integrering. Siden de fleste som har bodd på MAMOT har blitt bosatt i samme kommune, er det et forhold som kan understøtte integreringen. Videre finner vi at de fleste har kommet raskt i gang med ulike tilbud i regi av kommunen. Dette er først og fremst norskopplæring (for voksne), og oppstart i barnehage og skole.

Andre peker på at MAMOT har bidratt til at overgangen til bosetting har vært smidigere, både for flyktingene og for kommunen:

Vi skulle jo bosette veldig mange det første året. Og det som var bra med MAMOT, det var jo at de kom til noen de kjente og som kunne informere dem. Så når de skulle bli bosatt, så var det veldig greit. (Ansatt, kommune)

Spørreundersøkelsen blant kommunene viser at en ganske stor andel oppgir at de *ikke* har noen spesielle erfaringer med MAMOT. Det betyr for eksempel at de ikke oppfatter at ordningen med MAMOT har hatt noen virkning på integreringen av ukrainske flyktninger. Dette kan nok forklares med at en del som har besvart spørreundersøkelsen ikke nødvendigvis har vært så tett på flyktingene som har bodd på MAMOT, slik at det er vanskelig å ta stilling til de ulike påstandene, og vanskelig å skille mellom flyktninger på MAMOT og øvrige flyktninger. Videre finner vi i det kvalitative datamaterialet at det gikk kort tid fra flyktingene ankom kommunen til de ble bosatt, altså at botiden på MAMOT har vært nokså kort. Også av den grunn kan det være vanskelig å skille ut virkningen på integrering for flyktninger på MAMOT sammenlignet med øvrige flyktninger.

En del færre respondenter oppgir i spørreundersøkelsen at flyktninger på MAMOT blir *tidligere* integrert, noe som kanskje kan tilskrives det samme som over, altså at respondentene mener de ikke har grunnlag for å ta stilling til en slik påstand.

Intervjuer med ansatte og samarbeidspartnere viser at de har litt ulike synspunkter på om flyktninger på MAMOT blir tidligere integrert. Hvorvidt flyktingene blir det, avhenger ganske mye av den enkelte flyktnings forutsetninger og livssituasjon. Mange av dem som kom våren 2022 var kvinner og barn, hvor omsorgsoppgaver gjorde at det kunne ta litt tid å komme i gang med ulike aktiviteter. I tillegg er det flere som peker på at det, iallfall i starten, var høyst usikkert hvor lenge flyktingene kom til å oppholde seg i Norge, noe som kan ha hatt betydning for deres motivasjon for og oppstart av integreringsprosessen:

Familiene trenger mye støtte, veiledning og rådgivning i starten. De har mange ressurser. Samtidig ser jeg at de på grunn av små barn må vente til at disse får barnehageplass og skoleplass – dette hindrer dem i å komme i gang med språkkurs og andre kurs. Integreringsprosessen kan ta lang tid. Det er barn som har sittet på nett og prøver å få med seg skole fra Ukraina. Da blir integrering vanskelig. (Ansatt, kommune)

Andre påpeker at det er mange andre brikker som uansett må 'falle på plass' for å fremme integrering, og at MAMOT slik sett spiller mindre rolle:

Det er litt flaks og uflaks. Noen må vente lenge på personnummer og da stopper alt opp. For andre går det raskt. Det er mange småting som teller. Så det meste handler lite om MAMOT. (Ansatt, kommune)

Flere av flyktingene vi har intervjuet fremhever betydningen av å 'komme i gang' raskt, selv om situasjonen i starten var usikker, og at det å bo privat fremfor på asylmottak var en mye bedre løsning i så måte. Dette fremheves som spesielt viktig for barn og unge, og for sårbare personer, for eksempel personer med helseproblemer.

Flere peker på at dersom de hadde måttet bo på ordinært asylmottak, hadde det gitt dem et mye dårligere utgangspunkt for å bli integrert, sammenlignet med det å bo privat.<sup>50</sup> Enkelte gir uttrykk for at dersom alternativet hadde vært å bo på asylmottak, hadde de valgt å ikke komme til Norge. Andre utredninger (for eksempel Hernes mfl. 2022) indikerer at integreringen av ukrainske flyktinger på arbeidsmarkedet har gått saktere enn forventet. Manglende språkferdigheter på norsk og engelsk er en viktig barriere for dette.

Funn fra vår evaluering, først og fremst intervjuene med kommuneansatte og flyktinger, viser at manglende norskferdigheter er en vesentlig barriere for integrering. Det tar tid å oppnå et nivå i norsk språk som muliggjør inkludering i norsk arbeidsliv, og flere av flyktingene vi har intervjuet gir uttrykk for at de synes det er vanskelig å lære norsk. Mange behersker heller ikke engelsk. Samtidig gir intervjuene flere eksempler på flyktinger som er i arbeid eller utdanning, og som er godt i gang med å etablere seg i Norge. Men vi finner også eksempler på at flere flyktinger har reist tilbake til Ukraina, eller vurderer å gjøre det. Om flyktingene skal bli i Norge, eller om de skal reise tilbake til Ukraina, er et dilemma både for flyktingene selv, men også for kommunene når de skal planlegge sitt integreringsarbeid.<sup>51</sup>

## 9.2 Vurdering

Som tidligere nevnt har ikke tidlig integrering vært et eksplisitt mål med MAMOT. MAMOT ble etablert som et beredskapstiltak med formål om å sette bosituasjonen for ukrainske flyktinger med kollektiv beskyttelse som valgte å bosette seg privat i et system hvor de ble registrert og mottok stønad til livsopphold, samt avlaste mottakssystemet i en periode med høye flyktingeankomster. I evalueringen har vi imidlertid undersøkt om MAMOT *kan* ha bidratt til tidlig integrering, siden flyktinger på MAMOT gjennom å bo privat fremfor på asylmottak vil kunne ha et annet utgangspunkt for å bli kjent med det norske samfunnet.

Evalueringen tyder på at ukrainske flyktinger på MAMOT gjennomgående har kommet ganske raskt i gang med norskopplæring, og at barn og unge raskt har fått starte opp i barnehage og skole. Det kan også argumenteres for at de, ikke minst via private hjelpere, har kommet raskere i gang med bosettingsforberedende aktiviteter. Evalueringen gir ikke grunnlag for å konkludere med at integreringen av flyktinger på MAMOT går raskere enn for andre flyktinger. Men forutsetningene for bedre integrering og en mer stabil tilknytning til kommunen er muligens styrket, i og med at flyktinger på MAMOT selv har valgt seg til den aktuelle kommunen, fremfor å få tildelt en 'tilfeldig' bosettingskommune, og at de normalt har hatt et nettverk rundt seg ved ankomst.

Evalueringen tyder på at de aller fleste flyktinger på MAMOT har blitt bosatt i MAMOT-kommunen. Dette beskrives som en fordel for så vel flyktinger som for kommunen, og inntrykket er at det stort sett har vært en sømløs overgang fra MAMOT

<sup>50</sup> Konsekvensene av (langvarig) opphold i asylmottak er blant annet omtalt i NOU 2011:10.

<sup>51</sup> Dette motsetningsforholdet er grundig omtalt i Brekke mfl. (2024).

til bosetting. En utfordring som nevnes av kommunene er at MAMOT tidvis har medført en del ekstra administrasjon, fordi perioden fra innvilget MAMOT til bosetting har vært så kort. Et annet forhold er at bosetting som følge av MAMOT til en viss grad 'bryter' med den ordinære, styrte statlige bosettingspolitikken. Med MAMOT er det flyktingene selv, i dialog med den enkelte kommune, som på mange måter legger premissene for bosetting. Dette er imidlertid ikke noe kommunene selv vurderer som negativt, siden dette har medvirket til at de har oppfylt bosettingsanmodningen fra IMDi. Videre er ikke denne formen for bosetting helt ny, idet samme praksis ofte skjer i forbindelse med AMOT, hvor personer på denne ordningen har blitt bosatt i samme kommune som AMOT-kommunen. Sammenlignet med MAMOT er det riktignok snakk om et begrenset omfang.

### 9.3 MAMOT som verktøy for å håndtere svingninger i asylankomster

I dette delkapitlet belyser vi i hvilken grad ordningen med MAMOT har bidratt til en bedre håndtering av svingninger i asylankomster.

Dette er vurdert opp mot følgende evalueringskriterier:

- MAMOT bidrar til bedre beredskap, effektivitet og kvalitet i mottakssystemet.
- MAMOT bidrar til mindre behov for mottaksplasser.

Innledningsvis bør det sies at selve referansepunktet, eller «nullalternativet» er utfordrende å definere. For hva vil «bedre» håndtering si? Vi vet ikke hva situasjonen hadde vært uten MAMOT. Sannsynligvis hadde flyktingene fortsatt å bo privat uten at det var satt i system, og uten at de mottok noen form for stønad fra det offentlige. Dette var tilfelle før MAMOT ble lansert i mars 2022.

Subsidiært ville privatboende flyktinger søkt seg til ordinære asylmottak, noe som hadde medført ytterligere press på et allerede overbelastet mottakssystem. MAMOT ble etablert på et tidspunkt med høyt antall flyktingeankomster, et mottakssystem under press og i en situasjon hvor mange ukrainske flyktinger dro rett til familie og venner og inn i en 'uregulert' situasjon. I motsetning til en lineær og stegvis prosess som gjelder i en normalsituasjon, gjorde de høye flyktingeankomstene fra Ukraina og innføringen av kollektiv beskyttelse at ulike prosesser fant sted samtidig, og i høyt tempo.

For å håndtere denne samtidigheten var det avgjørende for utlendingsmyndighetene å finne en løsning som kunne ivareta flyktingene og som samtidig var så 'enkel' og ubyråkratisk som mulig. Løsningen ble MAMOT, hvor kommuner og sivilsamfunn ble mobilisert, og hvor privat initiativ nedenfra også medvirket til en beredskapsløsning som fremstod som innovativ, effektiv og, for mange av flyktingene, en bedre løsning enn å bo på asylmottak. Sett i lys av DSBs rammeverk for beredskap, fremstår MAMOT som en ordning som, riktignok i litt varierende grad, har vært innrettet i tråd med de fire prinsippene for god beredskap.

Vi finner at ordningen, riktignok på en noe alternativ måte, ble innrettet i tråd med ansvarsprinsippet. Kommunene har til en viss grad delegert dette ansvaret, siden familie, venner og frivillighet har hatt en vesentlig rolle i å bistå personer på MAMOT. For UDIs del innebærer MAMOT at et beredskapsansvar som i utgangspunktet er statlig, overdras til kommunene mot at UDI utbetaler et tilskudd. Med MAMOT har altså ansvarsprinsippet blitt løst noe annerledes enn tidligere. Samtidig sier ansvarsprinsippet at de(n) som har ansvar for et fagområde også må opprettholde viktige funksjoner og oppgaver hvis en uønsket hendelse inntreffer, noe UDI har gjort ved å introdusere MAMOT. Virksomheter som flyktingetjeneste og/eller NAV, som

hadde en hovedrolle i å forvalte ordningen i kommunene, greide å opprettholde viktige funksjoner og oppgaver i en periode med stort press på kommunale tjenester og høy arbeidsbelastning på de som skulle yte disse tjenestene.

Vårt inntrykk er videre at MAMOT i stor grad opererte i tråd med likhetsprinsippet, altså at kommunens organisering i møte med høye flyktningeankomstene var temmelig lik den ordinære organisasjonen og at de evnet å benytte opparbeidet erfaring og kunnskap i møte med en ny situasjon.

Nærhetsprinsippet ble møtt i det ordningen ble tilgjengeliggjort for kommunene, selv om det kanskje kan stilles spørsmålsteget ved hvor 'frivillig' ordningen ble opplevd blant enkelte kommuner som hadde svært mange ankomster på kort tid. Men ved å lage en ordning som også kan forstås som resultat av en bottom-up-tilnærming og et tilsvar på en situasjon som allerede hadde oppstått i kommunene, kan det argumenteres for at nærhetsprinsippet ble imøtekommet.

Vi finner også at samvirkeprinsippet var viktig for å lykkes med MAMOT, gjennom å mobilisere offentlige, private og frivillige aktører. Igjen er det ikke bare personer på MAMOT som har hatt utbytte av at disse prinsippene ble etterlevd. Funn fra denne og andre evalueringer viser at det norske samfunnet har utvist stor vilje og evne til å hjelpe ukrainske flyktninger, og at også personer som ikke var på MAMOT dro nytte av dette engasjementet. Men særlig i starten, våren 2022, var det et relativt høyt antall personer på MAMOT, noe som beskrives som avgjørende for at UDI skulle kunne gi alle som kom et innkvarteringstilbud.

Både spørreundersøkelse og intervjuer viser at ordningen med MAMOT i hovedsak har blitt godt mottatt. UDI og kommunene handlet raskt, og retningslinjen for MAMOT kom på plass i løpet av kort tid. Det ble informert om ordningen i flere kanaler, og tilbakemeldingen fra evalueringen er at informasjonen om MAMOT stort sett var tilstrekkelig, og at UDI opplevdes som tilgjengelig for spørsmål og tilbakemeldinger i den grad kommunene hadde behov for dem.

Om MAMOT har bidratt til bedre beredskap er det vanskelig å konkludere med, men at den har bidratt til en *bredere* beredskap, er det liten tvil om. Med MAMOT har sivilsamfunnet i Norge blitt engasjert i arbeid med flyktninger på en måte som knapt kan sammenlignes med andre flyktningkriser. MAMOT synes også å ha vært en effektiv beredskapsløsning, idet kommunene har påtatt seg – og tilsynelatende også løst – et betydelig ansvar for flyktninger i en ankomstfase, som til vanlig ivaretas av asylmottakene. Men forutsetningen for denne effektiviteten har vært en kombinasjon av et - som følge av ordningen med kollektiv beskyttelse - generelt lavere kontrollnivå, samt stor handlefrihet for og utpreget innsats fra kommunenes side.

For flere av kommunene som har ønsket å bosette flyktninger har det vært positivt å ta i bruk MAMOT. Med MAMOT har kommunene fått flyktninger som i utgangspunktet har ønsket å bli bosatt i den gjeldende kommunen. Bosettingsprosessen har vært smidigere fordi flyktningene ofte har hatt et nettverk av privatpersoner rundt seg, som har fått dem tidligere i gang med bosettingsforberedende aktiviteter og som samtidig har avlastet kommunene. Kommuner og privatpersoner har tatt et ansvar som asylmottakene vanligvis tar i en tidlig fase, og det er ingen tvil om at for mange flyktninger, spesielt barn, unge og personer med helseproblemer, har det vært bedre å bo privat i en mer 'normal' tilværelse enn å bo på asylmottak. Dette til tross for at evalueringen påpeker at kommunene har opplevd utfordringer med å fange opp sårbare personer.

Samtidig er det sider ved MAMOT som ikke ivaretas like godt som i et asylmottak. Flere peker på at kontrollnivået er lavere, og at flyktninger på MAMOT kan gå glipp av vesentlig informasjon. I asylmottak gis det informasjon og tjenester som ikke er like tilgjengelige, eller hvor det er større grad av tilfeldighet, i en situasjon hvor flyktninger



bor privat.<sup>52</sup> Selv om vi har inntrykk av at mange har fått mye informasjon fra sine kontaktpersoner i kommunen, i tillegg til informasjon fra private hjelpere og organisasjoner, er denne tross alt mindre systematisk enn den vil være på et asylmottak. Intervjuene tyder på at det har sirkulert mye informasjon om tjenester og stønader på ulike sosiale medier og plattformer som benyttes av ukrainske flyktinger, og at det er en del usikkerhet om, og også misforståelser knyttet til, hva flyktingene har krav på og rett til.

Flere kommuneansatte peker også på at det er fordelaktig med den kartleggingen som finner sted på asylmottak og med den tub-screeningen som gjennomføres ved Nasjonalt ankomstsenter, fremfor at flyktingene 'kommer på døra' til kommunen, uten at kommunen vet hva de kan forvente. Flere kommuner nevner, både i spørreundersøkelse og intervjuer, at det har vært situasjoner hvor det har ankommet – uanmeldt – flyktinger med til dels store helseproblemer, og at dette har vært svært krevende for kommunen. Spesielt nevnes det at det har vært stort press på helsetjenestene:

Det med helse var litt utfordrende. For eksempel den første samtalen. Det at de måtte vente på tub-screening, blodprøve og sånn – det var ikke tjenestene her dimensjonert for, og da ble det veldig lang kø og langt etterslep i en periode. Det var en utfordring. (Ansatt, kommune)

Videre vet vi fra andre undersøkelser,<sup>53</sup> noe som også bekreftes av denne evalueringen, at kapasiteten på mange skoler har vært mer eller mindre sprengt som følge av de høye ankomstene, men at kommuner og fylkeskommuner har lagt ned betydelig innsats for å gi (blant annet) unge nyankomne et skoletilbud, og at de aller fleste får et tilbud, selv om alle ikke får et egnet tilbud.

Intervjuer med UDI og JD tilsier at ordningen, særlig i starten, bidro til å avlaste mottakssystemet og var avgjørende for at UDI kunne gi alle som kom et innkvarteringstilbud. Signalene fra kommunene, både i spørreundersøkelse og intervjuer, er også at de antar at ordningen har bidratt til å avlaste asylmottakene og på den måten medført besparelser for staten:

Jeg vet ikke hvordan det har vært i andre kommuner. Men det har nok tatt unna en strøm av flyktinger, så da trenger en ikke så mange akuttmottak, kanskje. (Ansatt, kommune).

På asylmottak må du jo ha noen ansatte, i tillegg til alt mulig annet og anskaffelsen må ut på anbud. Det er ganske høye kostnader med å drive mottak. (Ansatt, kommune).

Det som fremkommer i sitatene over må forstås som antagelser. I evalueringen har vi ikke regnet på kostnader og eventuelle besparelser ved ordningen.

Evalueringen viser at ikke alle er like positive til MAMOT. Det var riktignok frivillig for kommunene å ta i bruk ordningen, men enkelte beskriver situasjonen innledningsvis som temmelig kaotisk og opplevde at flyktinger nærmest 'stod på trappa,' slik at det egentlig ikke var noe alternativ å avvise dem. I denne situasjonen agerte kommunene raskt og strakk seg langt for å informere, være tilgjengelige og tilby nødvendige og lovpålagte tjenester. Andre påpeker at kommunene med MAMOT påtok seg et ansvar som de egentlig ikke hadde forutsetninger for:

Noe av utfordringen med MAMOT er at dette er i utgangspunktet et statlig ansvar. Etter et lovverk som kommunene ikke er satt til å forvalte, ikke praktiserer og ikke kjenner til. Spesielt det med å følge opp det med at ingen ble utnyttet, det var utfordrende. Det var jo mange damer som kom. Med barn. Det diskuterte vi en del. Hvordan skal vi som kommune sikre dem? Hvilket lovverk og med hvilken hjemmel kan vi følge opp? Det syns

---

<sup>52</sup> Noe av det samme finner Hernes mfl. (2022) i sin undersøkelse.

<sup>53</sup> Se blant annet Proba (2023b).

vi var vanskelig og utfordrende. Vi rettet en henvendelse til statsforvalter, men der var det lite hjelp å få. (Ansatt, kommune)

Enkelte påpeker at ordningen ikke hadde egnet seg like godt for alle grupper av flyktninger:

Det hadde nok ikke fungert med MAMOT for flyktninger fra Afghanistan. De kommer på en annen måte når de kommer fra Ukraina. De kjenner til Norge på en annen måte. De har et kontaktnett i Norge. Det er ikke ofte de har det, de som kommer fra Sudan eller Afghanistan. Systemet var utfordrende å forstå, også for ukrainere. Tilliten til norske myndigheter var ikke til stede. Men ukrainere har iallfall større tillit [til systemet] enn de som kommer enda lengre unna. De fleste fra afrikanske land ville nok trengt mye mer veiledning. (Ansatt, kommune)

Andre igjen er mer kritiske, og gir uttrykk for at MAMOT er (nok et) tiltak som forsterker forskjellsbehandling av flyktninger og at personer på MAMOT har fått et mer omfattende tilbud sammenlignet med det flyktninger i ordinære asylmottak får:

Helsetjenester og skolegang lå inne som tjenester som skulle dekkes på samme måte som dem som er i ordinært asylmottak. Men vi fikk masse henvendelser knytta til briller, medisiner, tannhelse også videre. Det var helt nødvendige ting. Men summa summarum har de fått nok mer enn de ville fått på et statlig mottak. Til neste gang syns vi at de [UDI] kan være tydeligere på hva det innebærer når vi tar over statens oppgaver i en periode. (Ansatt, kommune)

Sitatet kommer fra ansatt i en kommune som har lang erfaring med å ta imot flyktninger og som også har erfaring som vertskommune for asylmottak. Informanten gir på den ene siden uttrykk for at personer på MAMOT har blitt (positivt) særbehandlet sammenlignet med personer på ordinært asylmottak. Men informanten er også opptatt av at ukrainske flyktninger i stort, både de som har bodd på MAMOT og de som ikke har det, har blitt behandlet vesentlig forskjellig fra andre flyktninger i kommunen. I tråd med funn fra andre undersøkelser<sup>54</sup> finner evalueringen at ukrainske flyktninger, i og utenfor MAMOT, har blitt møtt med mye større velvilje og tilbud om bistand fra private og sivilsamfunn enn andre flyktninggrupper.

## 9.4 Vurdering

Det er et sentralt mål for utlendingsmyndighetene å ha en beredskap og fleksibel kapasitet slik at de kan håndtere store svingninger i asylsøker- og flyktningetilstrømmingen. De siste årene har utlendingsforvaltningen tatt flere grep for å sikre bedre beredskap. Et eksempel er Nasjonalt ankomstsenter som ble etablert i 2020, blant annet for å ivareta beredskap for et unormalt høyt antall asylsøkere. I en normalsituasjon skal senteret være oppmøtested for alle asylsøkere i Norge, og de skal bo på senteret mens de blir registrert av politiet, hvor helsepersonell gjennomfører tuberkuloseundersøkelser og UDI undersøker og behandler asylsaken.

MAMOT er et nytt beredskapstiltak, lansert våren 2022 for å imøtekomme et akutt behov for mottakskapasitet som følge av høye ankomster av flyktninger fra Ukraina. Evalueringen viser at en gjennom sterk mobilisering både ovenfra og nedenfra greide å ivareta et høyt antall flyktningeankomster ved å oppfordre kommuner og privatpersoner til å bidra og til å stille boliger til disposisjon. Samtidig var tiltaket et ledd i å regulere en situasjon hvor ukrainske flyktninger allerede hadde ankommet og blitt innlosjert hos familie og venner ulike steder i Norge. Vi mener at MAMOT har bidratt til å styrke beredskapen i mottakssystemet gjennom å gi utlendingsforvaltningen flere verktøy. Inntrykket fra evalueringen er at statlige myndigheter gjennom å gi kommunene økonomisk tilskudd og store frihetsgrader til selv å utforme ordningen, greide å

---

<sup>54</sup> Se blant annet Proba 2023b.

mobilisere kommunene ganske effektivt. Det var viktig at ordningen var ubyråkratisk, samtidig som dette også har gitt UDI mindre mulighet for oppfølging og kontroll av mennesker og midler. Når det gjelder kommunenes implementering av ordningen er hovedinntrykket fra evalueringen at denne har vært innrettet på en måte som følger de fire prinsippene for samfunnssikkerhet, blant annet ved at kommunene har bygd arbeidet med MAMOT på eksisterende kunnskap og erfaring, og ved hjelp av eksisterende organisering.

Denne evalueringen kan ikke gi noe fullgodt svar på MAMOTs bidrag til kvaliteten på mottakssystemet. Spørreundersøkelse og intervjuer som er gjennomført i forbindelse med evalueringen levner ingen tvil om at for mange av dem som kom, spesielt barn, unge og personer med helseproblemer, har det vært mye bedre å bo privat på MAMOT enn å bo på asylmottak. Men som vi har vært inne på, gjorde dette også at en hadde mindre muligheter til å fange opp sårbare flyktninger. Evalueringen viser at med MAMOT kommer flyktningene raskere inn i et slags dagligliv, og evalueringen tyder på at de fleste raskt kom i gang med barnehage, skole og norskopplæring. Effekten på integrering utover det kan ikke denne evalueringen konkludere om. Vi har ingen indikasjoner fra datamaterialet på at ukrainske flyktninger på MAMOT lærer seg raskere norsk enn andre flyktninger, ei heller at de har høyere overgang til arbeid. Igjen skal det nevnes at mange flyktninger har hatt svært kort botid på MAMOT.

Velviljen til å ta imot ukrainske flyktninger har vært stor, særlig i starten av krigen, og mange personer på MAMOT har fra første dag hatt et nettverk rundt seg av familie, venner og private hjelpere. Det har bidratt til å understøtte etableringsprosessen. Samtidig har det avlastet kommunalt ansatte, som normalt ville ivarettat mange av oppgavene som med MAMOT i stedet ble håndtert av privatpersoner. Inntrykket fra evalueringen er også at det økonomisk sett, for flyktningene, har vært gunstigere å bo på MAMOT enn å bo på asylmottak. Dette har ikke vært intensjonen med ordningen. Vi har imidlertid ikke systematisk oversikt over hva flyktninger på MAMOT har fått utbetalt og hvilke øvrige tjenester og tilbud de har mottatt.

Hvorvidt ordningen med MAMOT har vært gunstig for kommunene, er et annet spørsmål. Spørreundersøkelsen blant kommunene viser at det varierer hvorvidt de vurderer ordningen som gunstig eller ugunstig økonomisk sett. En god del påpeker, både i spørreundersøkelse og intervjuer, at tilskuddet fra UDI ikke dekker de faktiske utgiftene for flyktninger som har bodd på MAMOT.

Hvorvidt det har vært økonomisk gunstig for staten har vi ikke tall på, og det ligger utenfor rammene av evalueringen å undersøke kostnadene til MAMOT sammenlignet med hva som hadde vært situasjonen dersom flyktninger på MAMOT i stedet hadde bodd på asylmottak. Statistikk fra UDI viser at utbetaling for MAMOT for perioden 2022-2024 (inkludert det som utbetales andre kvartal 2024) er estimert til drøyt 348 000 000 kroner.

Samtidig er det andre aspekter ved MAMOT som gjør at det kan stilles spørsmål ved ordningens bidrag til kvalitet i mottakssystemet. I ordinære asylmottak er informasjon til og kartlegging av flyktninger mer regulert og systematisert, mens vårt inntrykk fra evalueringen er at dette har vært mer tilfeldig med MAMOT. Evalueringen tyder også på at siden kommunene har hatt stor handlefrihet til å utforme MAMOT etter egne forutsetninger og behov, kan det ha medført ulikheter i tilbud og tjenester til personer på MAMOT avhengig av hvor de bodde. En forutsetning for at et tiltak som MAMOT skal fungere godt, er at en klarer å finne en god balanse mellom sentralisering og kontroll på den ene siden, og desentralisering og fleksibilitet på den andre. En sterkere sentralisering av MAMOT i form av mer detaljerte retningslinjer og krav til rapportering vil kunne gå på bekostning av ordningens fleksibilitet. Dermed er det grunn til å spørre om en viss forskjellsbehandling kanskje er prisen en må betale for et fleksibelt mottakssystem som MAMOT.

Evalueringen indikerer at MAMOT har bidratt til å avlaste asylmottakene i en situasjon med svært høye ankomster. Om ordningen er et verktøy som kan tas i bruk ved nye masseankomster, avhenger av innretningen av den og hvem som skal få tilbud om å benytte den. Kombinasjonen av stort engasjement for ukrainske flyktninger i sivilsamfunnet, tilgang til boliger, lokal handlefrihet til å tilpasse ordningen og et svakere kontrollregime som følge av ordningen med kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina gjør at MAMOT har fungert som et effektivt og relativt ubyråkratisk beredskapstiltak. Slike mekanismer må nok også være til stede dersom ordningen reelt skal bidra til mindre behov for mottaksplasser.

## 10 anbefalinger for videre arbeid

Denne evalueringen viser først og fremst at MAMOT har fungert etter hensikten. UDI, sammen med kommuner, private og sivilsamfunn, har gjennom MAMOT utviklet en innovativ beredskapsløsning, som i store trekk ser ut til å ha fungert, og som evnet å ivareta et svært antall flyktninger som ankom på kort tid, og med mange prosesser med høy samtidighet.

Suksesskriteriet for at MAMOT har fungert er nok både norsk offentlig forvaltnings fleksibilitet, tillit og relativt lave grad av hierarki, og at kommunene har fått ganske store frihetsgrader til selv å utvikle ordningen i tråd med egne erfaringer og kompetanse. UDI har videre lagt opp til en enkel og ubyråkratisk forvaltning av ordningen. Det ser ut til å ha fungert relativt bra, og det har også vært nødvendig for å kunne håndtere situasjonen med masseankomster som oppstod våren 2022.

I evalueringen har vi også sett på muligheten for å ta i bruk MAMOT ved økte asylankomster i fremtiden, og hvilke forhold som kan eller bør være til stede. Vår vurdering er at ordningen bidrar til bredere og slik sett styrket beredskap, men at det er sider ved ordningen som bør utbedres dersom den besluttes gjenopptatt.

I det følgende presenterer vi våre anbefalinger for videre arbeid med MAMOT, basert på funn og vurderinger fra de foregående kapitlene, og integrert analyse av datamaterialet fra evalueringen.

### 10.1 MAMOT bør beholdes som et beredskapstiltak

Evalueringen av MAMOT viser at ordningen i store trekk har fungert i tråd med formålet om å bidra til at flyktninger som har ønsket å bo privat fremfor på asylmottak har fått god oppfølging i kommunen hvor de har bodd, og at ordningen har bidratt til å avlaste asylmottakene i en situasjon med høye ankomster.

Vi har også inntrykk av ordningen, riktignok i noe varierende grad, har ivaretatt de fire samfunnsikkerhetsprinsippene, og at involverte aktører har utnyttet kompetanse og erfaringer på en hensiktsmessig måte i en ekstraordinær situasjon.

Vår vurdering er at MAMOT bør beholdes som et beredskapstiltak, men med enkelte justeringer. For at MAMOT skal fungere godt, må det oppnås god balanse mellom sentralisering og kontroll på den ene siden, og lokal handlefrihet og fleksibilitet på den andre. Mer detaljerte retningslinjer og krav til rapportering kan sikre likere forvaltning av ordningen og økt mulighet til å fange opp sårbare flyktninger. Samtidig kan for detaljerte føringer gå på bekostning av ordningens fleksibilitet.

Vi anbefaler at MAMOT inngår i UDIs beredskapsplanverk, som et av flere tiltak for å håndtere varierende og økte asylankomster.

### 10.2 Retningslinjen for MAMOT bør gi tydeligere veiledning om stønader og tjenester til personer i ordningen

Evalueringen viser at kommunene har litt ulike oppfatninger av hvorvidt MAMOT er en ordning som er økonomisk gunstig eller ugunstig for dem. I spørreundersøkelsen oppgir nær 1 av 4 kommuner at det er en utfordring at tilskuddet fra UDI ikke dekker reelle kostnader for personer på MAMOT. Dette fremkommer også i intervjuer med ansatte i kommunene. Vi har inntrykk av at kommuner med MAMOT har strukket seg

langt for å gi ulike tjenester til flyktningene, men at de er usikre på hva som er deres plikter og ansvar.

Vår anbefaling er at UDI i retningslinjen gir tydeligere føringer for hva kommunene skal utbetale til personer på MAMOT, all den tid UDI har fjernet rapporteringskravet for kommunene og selv ikke har hatt kapasitet til kontrollere hvordan kommunene bruker tilskuddsmidler. Føringerne bør legge til grunn at personer på MAMOT får tilnærmet samme økonomiske støtte som beboere i asylmottak, inkludert samme mulighet til å søke om tilleggsetelser, og at kommunen dekker boutgifter. Dette anbefaler vi både av hensynet til likebehandling og for å forenkle kommunenes arbeid med å beregne satsene for økonomiske ytelser for personer på MAMOT.

Vi anbefaler videre at det tydeliggjøres i retningslinjen hvilke tjenester tilskuddet fra UDI er ment å dekke, slik at det er enklere å avklare forventninger internt i kommunen og overfor flyktninger og deres hjelpere. Det kan også medføre likere praksis og et mer likeverdig tilbud på tvers av kommuner.

### 10.3 Retningslinjen for MAMOT bør gi tydeligere veiledning om hvordan kommunene skal følge opp sårbare flyktninger

Evalueringen viser at kommunene stort sett mener at retningslinjen for MAMOT er enkel å forholde seg til og at den gir kommunene stor frihet til selv å utforme MAMOT. Det har vært viktig for at de kunne ta ordningen i bruk. At ordningen er 'enkel' og ubyråkratisk, med lite krav til rapportering, har også vært viktig.

Mye ved ordningen ser ut til å fungere bra. Samtidig fremstår det å fange opp sårbare flyktninger som en hovedutfordring for kommunenes arbeid med MAMOT. Evalueringen har gitt flere eksempler på personer som har blitt, eller stått i fare for å bli, utnyttet, selv om vi ikke har grunnlag for å anslå omfanget av slike situasjoner.

Retningslinjen for MAMOT oppstiller ikke krav til at kommunene skal følge opp sårbare grupper. Samtidig er enslige mindreårige asylsøkere eller flyktninger ikke omfattet av ordningen. MAMOT legger opp til mindre kartlegging og kontroll sammenlignet med det som foregår på asylmottak. Dette gir, etter vår vurdering, forhøyet risiko for at sårbare grupper eller personer kan utnyttes, og at de ikke får den tilretteleggingen og oppfølgingen de har behov for.

Det foreligger omfattende retningslinjer for oppfølging av sårbare grupper i asylmottak, i tillegg til at kommunene har et lovfestet ansvar for å tilby tjenester til sine innbyggere og at det er nasjonale retningslinjer for hvordan enkelte sårbare grupper skal følges opp. Men til tross for at kommunene har et slikt grunnleggende ansvar, er det vår vurdering at elementer fra nevnte retningslinjer med fordel kunne tas inn i retningslinjen for MAMOT. Mer spesifikt kunne retningslinjen for MAMOT stilt som minimumskrav at kommunene skulle identifisere, registrere og følge opp sårbare grupper og personer med spesielle behov, og sikre nødvendig dialog med UDI i forbindelse med asylsøknaden.

Vi anbefaler også at retningslinjen oppstiller tydeligere krav til kontroll av bolig og private utleiere. Kommunene bør, så langt det lar seg gjøre, etablere og følge rutiner for kontroll av bolig ved inngåelse av søknad om MAMOT. Vi er klar over at dette kan være utfordrende for kommunene i en situasjon med høye ankomster. Vi mener allikevel at UDI kan likevel understreke betydningen av slike rutiner i retningslinjen, samt informere om dette i relevante kanaler.

## Litteratur

- Brekke, Jan-Paul; Damsa, Dorina; Evertsen, Kathinka Fossum; Hansen, Vibeke Wøien; Liden, Hilde & Paasche, Erlend (2024). *Tilrettelegging for integrering av flyktninger i Norge. Organisering, tiltak og erfaringer*. Institutt for samfunnsforskning.
- Chen, H. T. (1996). *A comprehensive typology for program evaluation*. *Evaluation practice*, 17(2), 121-130.
- Danielsen, O. A., Klausen, J. E., og Stokstad, S. (2019). *Nasjonal standardisering vs. Lokal autonomi: rammestyring og prinsipp og praksis*. NIBR-rapport 2019: 12.
- Difi (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015*. Difi-rapport 2015: 19.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Versjon 2, oppdatert september 2021*.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2024). *Kommuneundersøkelsen 2024*. Hentet fra: <https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>
- Deloitte (2017). *Sammenfatning av evalueringsrapporter etter asylkrisen 2015. Viktige læringspunkter*.
- Eggebø, H (2020). «Kollektiv kvalitativ analyse», *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 4 (2): 106-122.
- Forvaltningsloven (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. Hentet fra: <https://lovdata.no/NL/lov/1967-02-10>
- Helsedirektoratet (2023). *Helsetjenester for flyktninger, asylsøkere og familiegjenforente. Tannhelsetjenester*. Hentet fra: <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/helsetjenester-til-asylsokere-flyktninger-og-familiegjenforente/helsetjenester-for-flyktninger-asylsokere-og-familiegjenforente/tannhelsetjenester>
- Helsedirektoratet (2024). *Veileder for helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente*. Hentet fra: <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/helsetjenester-til-asylsokere-flyktninger-og-familiegjenforente/helseundersokelser-av-asylsokere-flyktninger-og-familiegjenforente#helseundersokelse-ved-tre-maneder>
- Hernes, V., Deineko, O., Myhre, M.H., Liodden, T. o Staver, A.B. (2022). *Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway*. NIBR REPORT 2022:11.
- IMDi (2022). *Bosetting av flyktninger med særskilte behov*. Hentet fra: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktninger/bosetting-av-flyktninger-med-sarskilte-behov/>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2024). *Supplerende tildelingsbrev nr. 1 i 2024 for UDI*.
- Kringlebotten, M. & Langørgen, A. (2020). *Gruppering av kommuner etter folke­mengde og økonomiske ramme­betingelser 2020*. SSB-rapport 2020/48. Hentet fra: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/attachment/439744?ts=177cdf70>

Meld. St.17 (2000-2001). *Asyl- og flyktningspolitikken i Noreg.*

Meld St. 17 (2023-2024). *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp.*

NOU 2011:10. *I velferdsstatens venterom — Mottakstilbudet for asylsøkere.*

Proba (2020). *Kartlegging av evalueringer av kvalitet I forskning og høyere utdanning.* Proba-rapport 2020-12.

Proba (2023a). *Regelverket for økonomiske stønader til beboere i asylmottak.* Proba-rapport 2023/6.

Proba (2023b). *Kartlegging av opplæringstilbud til nyankomne ungdommer.* Proba-rapport 2023/24.

Proba (2024). *Følgeevaluering av midlertidige lovendringer som følge av høye ankomster av fordrevne fra Ukraina.* Proba-rapport 2024/1.

Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kommunene-far-dekket-kostnader-for-ukrainske-flyktninger-i-private-hjem/id2904346/>

Retningslinjer om ytelser til beboere i asylmottak punkt 2.1 ("Pengereglementet").

Sosialtjenesteloven (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>

SSB (2023). Sentralitetsindeksen. Hentet fra: <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/sentralitetsindeksen>

UDI (2024). Statistikk om Ukrainasituasjonen. Hentet fra: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/ukraina>

UDI 2015-029 om identifisering og oppfølging av sårbare beboere i asylmottak.

UDI 2020-005 Alternativ mottaksplass.

UDI 2022-003 Retningslinje for midlertidig alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina.

Utlendingsloven (2008). Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>